

خصوصی سیکشن 1 کاربن ٹریڈنگ، پاکستان کے لیے ایک موقع

خس 1.1 پس منظر

اس امر پر دنیا بھر میں اتفاق رائے پایا جاتا ہے کہ گرمائش زمین سے فضا کی پائیداری، جو معاشی اور سماجی ترقی کے لیے لازمی ہے، مخدوش ہوگئی ہے۔ گرمائش زمین کے نتیجے میں جو امکانی مسائل پیدا ہوں گے ان میں غذا اور پانی کی کمیابی، ساحلی سیلابوں میں اضافہ اور امراض پھیلنے سے صحت کی خرابی شامل ہیں۔ اس لیے گرمائش زمین سے نمٹنے کی خاطر گرین ہاؤس گیسوں کے ارتکاز کو کم کرنے کے لیے وسیع پیمانے پر اقدامات کی ضرورت ہے۔¹ اقوام متحدہ کے بین الاقوامی پینل برائے ماحولیاتی تبدیلی کے مطابق عالمی درجہ حرارت کو مستحکم کرنے کے لیے گرین ہاؤس گیسوں کے اخراج کو 1990ء کی دہائی کی سطح سے 60 تا 80 فیصد گھٹانے کی ضرورت ہے۔ 1997ء کے معاہدہ کیوٹو میں اس بات پر دنیا بھر اتفاق رائے تھا کہ فضائی درجہ حرارت عالمی معاشی ترقی کے لیے سنگین خطرہ بن سکتا ہے اور اس لیے اس کی نگرانی کرنا اور قابو میں رکھنا ضروری ہے۔ اس اتفاق رائے کو قانونی شکل دینے کے لیے 2005ء کو کیوٹو پروٹوکول وجود میں لایا گیا۔ لیکن اب تک صرف 35 ممالک (مغربی و مشرقی یورپ، کینیڈا اور جاپان وغیرہ) نے اس پروٹوکول کی توثیق کی ہے۔ اکثریت نے اسے صرف قبول یا منظور کیا ہے۔²

کیوٹو پروٹوکول کے تحت ترقی یافتہ ممالک کو یہ ہدف دیا گیا ہے کہ وہ 2008ء اور 2012ء کے درمیان اپنی گرین ہاؤس گیسوں کا مجموعی اخراج 1990ء کی دہائی کی سطح سے 5.2 فیصد³ کم کریں۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ گرین ہاؤس گیسوں کے ارتکاز میں زیادہ حصہ ترقی یافتہ ممالک کا ہے۔ دوسری طرف ترقی پذیر ممالک کو اس طرح رعایت دی گئی ہے کہ ان کی کاربن کے اخراج کی سطح پر کوئی حد عائد نہیں کی گئی۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ بین الاقوامی سطح پر یہ احساس موجود ہے کہ ترقی پذیر ممالک ماحولیاتی تبدیلی کی نگرانی کرنے کے لیے وسائل اور استعداد نہیں رکھتے۔ تاہم آبادی کی تیز نمو، صحت کی خراب صورتحال اور سیلاب اور زلزلوں جیسی قدرتی آفات سے نمٹنے کی صلاحیت نہ ہونے کی بنا پر ترقی پذیر ممالک ماحولیاتی تبدیلی کے نقصانات سے بچ نہیں سکتے۔⁴ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ ترقی پذیر ممالک کو صاف صنعتوں اور کاربن کے اخراج کی استعداد بڑھانے کی ضرورت زیادہ ہے۔ ماحولیاتی پائیداری کے حصول میں ترقی پذیر ممالک میں وسائل اور جدید ٹیکنالوجی کا فقدان سب سے بڑی رکاوٹیں ہیں۔

ان حقائق سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ ماحولیاتی تبدیلی ان سنگین ترین عالمی مسائل میں شامل ہے جن کے حوالے سے ترقی یافتہ اور ترقی پذیر ممالک کے مقاصد و محرکات الگ الگ ہیں۔ اس مسئلے سے نمٹنے کے لیے کیوٹو پروٹوکول مندرجہ ذیل طریقے پیش کرتا ہے:

¹ گرین ہاؤس گیسوں میں فضا میں وہ گیسیں ہیں جو حرارتی زیریں سرخ حدود میں شعاعیں جذب اور خارج کرتی ہیں۔ یہ شعاعیں کرہ ارض کی سطح میں گرمائش پیدا کرنے کی بنیادی سبب ہیں (ا سے گرین ہاؤس اثر کہا جاتا ہے)۔

² توثیق کا مطلب ہے وہ بین الاقوامی اقدام جس کے ذریعے کوئی ریاست کسی معاہدے کا پابند ہونے کا اظہار کرتی ہے۔ تاہم اگر قومی سطح پر توثیق کی بجائے قبولیت اور منظوری حاصل کر لی گئی ہو تو قانون کے تحت یہ لازمی نہیں کہ سربراہ مملکت معاہدے کی توثیق کرے (شق (b) 2(1)، 14(1) اور (2) 14 اور 16، معاہدوں کے قانون پروڈیانا کنونشن 1969ء)۔

³ گرین ہاؤس گیسوں میں کمی کے لیے امریکہ کو 7 فیصد، یورپی یونین کو 8 فیصد اور جاپان کو 6 فیصد کا ہدف دیا گیا ہے۔

⁴ یو این ایف سی، آئی ایم ایف۔

- 1- جوائنٹ امپلی مین ٹیشن (جے آئی)
- 2- انٹرنیشنل امپلی ٹریڈنگ (آئی ای ٹی)
- 3- کلین ڈویلپمنٹ میکنیزم (سی ڈی ایم)

ان تینوں طریقوں کے تحت کاربن کے اخراج کے حوالے سے عہد کرنے والے ترقی یافتہ ممالک کو اجازت دی جاسکتی ہے کہ مقررہ حدود سے زیادہ اخراج کریں۔ یہ رعایت یا تو (الف) کاربن حصول کے تحت دی جائے گی (جس کی اجازت جے آئی اور آئی ای ٹی کے تحت ہے)، یا (ب) کاربن ٹریڈنگ کے ذریعے دی جائے گی (جس کی اجازت سی ڈی ایم کے تحت ہے)۔ کاربن کا حصول کیوٹو پروٹوکول میں شامل ممالک کے درمیان کاربن کا بین الاقوامی سودا ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر اگر کوئی ملک اپنی کاربن کے اخراج کے حد سے زیادہ اخراج کر رہا ہے تو وہ کسی ایسے ملک سے اضافی اخراج کی اجازت لے سکتا ہے جو اپنی حد سے کم اخراج کر رہا ہے۔ کاربن کے حصول کے برخلاف کاربن ٹریڈنگ میں کیوٹو پروٹوکول کے تحت کاربن کے اخراج پر بالائی حد کی کوئی پیٹنگی شرط نہیں۔ بالفاظ دیگر رضا کارش کا (زیادہ تر ترقی یافتہ ممالک) بھی اس طریقہ (کیوٹو پروٹوکول کی شق 12) سے فائدہ اٹھا سکتے ہیں۔ مثلاً اپنی مقررہ حد پر اخراج کرنے والے ملک اضافی اخراج کے لیے اس طرح اجازت لے سکتا ہے کہ ترقی پذیر ممالک میں کاربن کا اخراج گھٹانے والے منصوبوں میں سرمایہ کاری کرے۔ چونکہ سی ڈی ایم منصوبوں میں شریک ہونے کے لیے کوئی پیٹنگی شرط نہیں ہے اس لیے اس کی ترقی پذیر ممالک بشمول پاکستان کے لیے اہمیت ہے۔

خس 1.2 کاربن ٹریڈنگ

کاربن ٹریڈنگ فضا میں کاربن ڈائی آکسائیڈ کا اخراج گھٹانے کے ذریعے گرین ہاؤس گیسوں کا ارتکاز کم کرنے کا ایک منڈی پر مبنی طریقہ ہے۔ سی ڈی ایم کے تحت کاربن ٹریڈنگ 'سریٹائزڈ امپلی ٹریڈنگ' (سی ای آر) اکائیوں کے تبادلے کی شکل میں ہوتی ہے۔⁵ یعنی ترقی یافتہ ممالک کاربن کا اخراج کم کرنے کے منصوبوں میں ترقی پذیر ممالک کی مدد کرتے ہیں اور اس کے عوض انہیں ترقی پذیر ممالک کی طرف سی ای آر اکائیاں ملتی ہیں۔ سی ای آر کی ایک اکائی خریدنے سے ترقی یافتہ ملک کو اپنی مقررہ حد سے مزید ایک ٹن زیادہ کاربن ڈائی آکسائیڈ خارج کرنے کی اجازت مل جاتی ہے۔ ان سی ای آر اکائیوں کا لین دین بین الاقوامی سطح پر کاربن کے تبادلے کے ذریعے ہوتا ہے۔⁶ لین دین اور فنڈنگ کے تصفیے کو سہل بنانے کے لیے بینک اور سرمایہ کاری کمپنیاں خدمات فراہم کر رہی ہیں۔

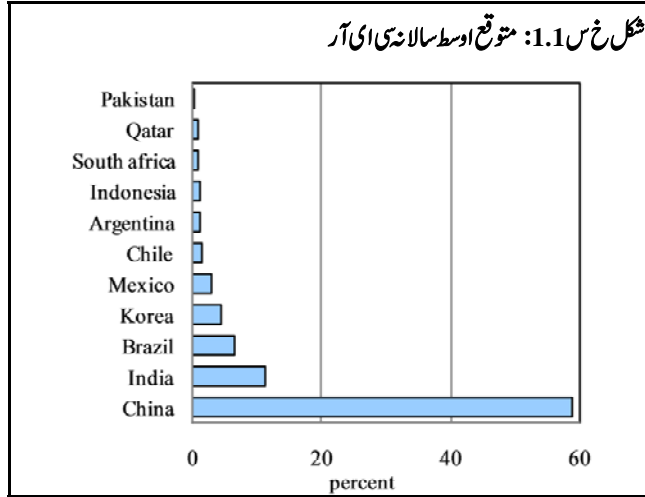
جاری شدہ سی ای آر اکائیوں کی اوسط قیمت اندازاً 17.5 یورو ہو اور 2008ء سے 2012ء کی مدت کے لیے یہ 10 سے 25 یورو کی حدود میں ہوگی۔⁷

سب سے زیادہ سی ای آر اکائیاں بیچنے والا ملک چین ہے جو تقریباً 60 فیصد اکائیاں فروخت کرتا ہے (دیکھئے شکل خس 1.1)۔ اس کے بعد

⁵ ایک سی ای آر ایک ٹن کاربن ڈائی آکسائیڈ کی کمی کے مساوی ہے۔

⁶ فی الوقت دنیا بھر میں پانچ کاربن ایکس چینجز کام کر رہے ہیں: شکاگو کلائمٹ ایکسچینج، یورپین کلائمٹ ایکسچینج، نورڈ پول، پاوریکسٹ اور یورپین انرجی ایکسچینج۔

⁷ کلین ڈویلپمنٹ میکنیزم 2008ء، ان برفیٹ، یو این ایف سی۔



جدول خ س 1.1: رجسٹرڈ منصوبوں کے لحاظ سے سی ڈی ایم منڈی کے صف اول کے سودا کار (فیصد)

فروخت کنندہ	منڈی میں حصہ	خریدار	منڈی میں حصہ
چین	58.9	برطانیہ	28.82
بھارت	11.3	سوئٹزر لینڈ	20.71
برازیل	6.5	جاپان	11.27
میکسیکو	2.9	نیدر لینڈ	11.05
چلی	1.5	سوئیڈن	6.33

ماخذ: یو این ایف سی ویب سائٹ

بھارت کا نمبر ہے جس کا حصہ 11.3 فیصد اور پھر برازیل ہے جس کا حصہ 6.5 فیصد ہے۔ تاہم میزبان فریق⁸ کی جانب سے رجسٹرڈ منصوبوں کی تعداد کے لحاظ سے بھارت بیچنے والوں میں سرفہرست ہے (دیکھئے جدول خ س 1.1)۔ اس اعتبار سے اس کا حصہ 31.42 فیصد ہے اور اس کے بعد چین کا حصہ 21.68 فیصد ہے۔ خریداروں میں برطانیہ سرفہرست ہے۔ اس کا حصہ 28.8 فیصد ہے۔ اس کے بعد سوئٹزر لینڈ اور جاپان کا نمبر جن کا حصہ بالترتیب 20.7 فیصد اور 11.3 فیصد ہے۔

یہ تضاد معلوم ہوتا ہے کہ بھارت اور چین اپنی بلند نمو کی بنا پر دنیا کے دس سب سے زیادہ آلودگی پھیلانے والے ممالک میں شامل ہونے کے باوجود⁹ منڈی میں کاربن کریڈٹس فروخت کرتے ہیں۔ کیونکہ

پروٹوکول کے تحت ٹریڈنگ میں یہ لپک اس بنا پر رکھی گئی ہے کہ ترقی یافتہ ممالک اپنے محدود وسائل کے پیش نظر فی الحال ترقی کا عمل جاری رکھ سکیں۔ تاہم آئندہ ماحولیاتی پائیداری کے نازک مسئلے سے نمٹنے کے لیے ان ممالک کو اپنی استعداد میں اضافہ کرنا ہوگا۔

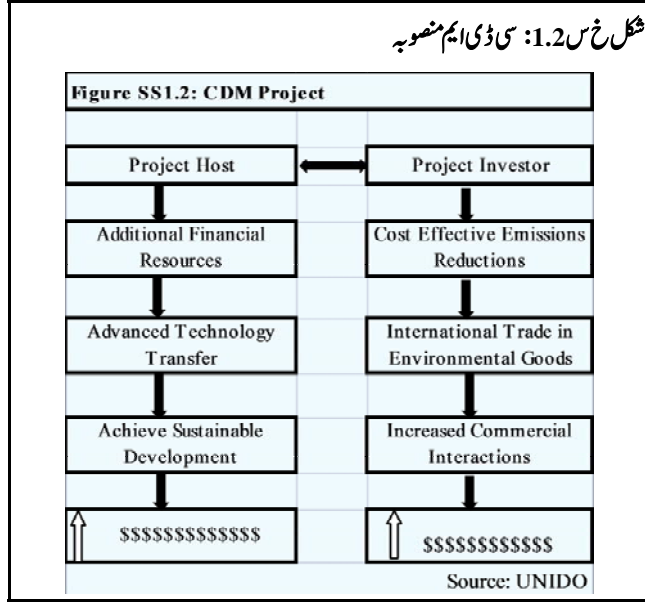
سی ڈی ایم منصوبہ بظاہر ترقی یافتہ اور ترقی پذیر ممالک دونوں کے لیے مفید ہے (دیکھئے شکل خ س 1.2)۔ ترقی یافتہ ممالک (جو منصوبوں میں سرمایہ کاری کرتے ہیں) کیونکہ پروٹوکول کے تحت اپنی کاربن کی بالائی حد کو پورا کرنے کے لیے ان کریڈٹس کا استعمال کر سکتے ہیں اور ترقی پذیر ممالک (جہاں یہ منصوبے لگائے جاتے ہیں) کو یہ فائدہ ہوتا ہے کہ انہیں پائیدار ترقی کے لیے ٹیکنالوجی منتقل ہو جاتی ہے اور وسائل دستیاب ہو جاتے ہیں۔

تاہم ٹریڈنگ کے مؤثر ہونے کی بحث نظر انداز نہیں کی جاسکتی خصوصاً جب (2012ء میں) کیونکہ پروٹوکول کی مدت کے خاتمے کے بعد کی صورتحال

⁸ وہ ملک جہاں سی ای آر کرنے کے لیے منصوبہ لگایا جاتا ہے میزبان کہلاتا ہے۔

⁹ فی کس سی ڈی پی نمو اور آبادی کی نمو زیادہ ہو تو گرین ہاؤس گیسوں کا ارتکاز زیادہ ہوتا ہے (ماخذ: آئی ایم ایف)۔

شکل خ س 1.2: سی ڈی ایم منصوبہ



غیر واضح ہے۔ بیشتر ترقی پذیر ممالک بھی ترقی یافتہ ممالک کے محرکات کے بارے میں شکوک و شبہات میں مبتلا ہیں¹⁰ اور یہ سمجھتے ہیں کہ یہ طریقہ ان کی ترقی کے عمل میں دخل اندازی کا بہانہ ہے۔ دوسری طرف ترقی یافتہ ممالک دعویٰ کرتے ہیں کہ وہ اس ترقی پذیر ممالک کے محدود وسائل کے پیش نظر اس عالمی مسئلے کے لیے زیادہ قیمت ادا کر رہے ہیں۔

خ س 1.3 پاکستان میں کاربن ٹریڈنگ
اقوام متحدہ کے بین الاقوامی بینل برائے ماحولیاتی تبدیلی نے پاکستان کو ان ممالک میں شامل کیا ہے جو ماحولیاتی تبدیلی سے سخت

متاثر ہو سکتے ہیں۔ اس کی وجہ معیشت کا زراعت پر انحصار اور جنگلات کی کمی¹¹ ہے۔ جنگلات کے خاتمے کی شرح بہت بلند ہے اور 0.2 سے 0.4 سالانہ ہے۔¹² حکومت نے ماحولیاتی تبدیلی کی بنا پر ہونے والے اندازاً 1.8 ارب ڈالر کے نقصان کی تلافی کے لیے قوم مختص کی ہیں¹³۔ وزارت ماحولیات نے نشاندہی کی ہے کہ مختص بجٹ میں 6 کروڑ 70 لاکھ روپے کی کمی ہے۔ پائیدار ترقی میں ماحولیاتی تبدیلی کے اہم کردار کو دیکھتے ہوئے پاکستان نے ماحولیات کے بین الاقوامی میدان میں شریک ہونا شروع کر دیا ہے۔ مثال کے طور پر پاکستان ماحول سے متعلق تمام اہم بین الاقوامی اعلامیوں بشمول معاہدہ کیوتو اور ملینیم ڈکلیئریشن کا دستخط کنندہ ہے۔ بین الاقوامی سطح پر پاکستان کی فعال شرکت کا سلسلہ جنوری 05ء میں کیوتو پروٹوکول کی قبولیت سے شروع ہوا۔ کیوتو پروٹوکول سے پاکستان کو عالمی ماحولیاتی منڈی میں کاربن ٹریڈنگ کی شکل میں شامل ہونے کا موقع مل گیا ہے۔ سی ڈی ایم منصوبوں کے لیے وزارت ماحول کو مرکزی مقام قرار دیا گیا ہے جبکہ 06ء میں اس کی قومی آپریشنل حکمت عملی منظور کی گئی۔

کاربن ٹریڈنگ میں شرکت کے حوالے سے پاکستان کے لیے ایک اور اہم عنصر باہرہ جانے کا خوف ہو سکتا ہے۔ باہرہ جانے کے خوف سے مراکسی ایسے چیز میں عدم شرکت کی صورت میں ہونے والے 'موقع گھانا' ہے جس میں دوسرے ممالک شریک ہوں۔ پاکستان کے لیے یہ موقع گھانا اس لیے بہت زیادہ ہو سکتا ہے کہ نہ صرف اس کے ہمسر ممالک شریک ہیں بلکہ اس کی بڑی برآمدی منڈی یعنی یورپ کو پاکستان کے ماحولیاتی معیار کے بارے میں سخت تشویش ہے۔¹⁴ یورپ کی یہ تشویش ہماری برآمدات کو محدود کر سکتی ہے جس سے ملک کی برآمدی آمدنی اور

¹⁰ اگر وال، آر (2008ء)، ماحولیاتی تبدیلی سے نمٹنے کے لیے عالمی بیٹاق، مباحثہ مقالہ 08-22، ہارورڈ کینیڈی اسکول۔

¹¹ ملک کی زمین کا 5.2 فیصد (ماخذ: سالانہ رپورٹ 2008-09ء، بینک دولت پاکستان)۔

¹² وزارت ماحولیات، پاکستان۔

¹³ عبداللہ (2006ء)، پاکستان میں ماحولیاتی آلودگی کے منبع اور نتائج اور اداروں کا کردار، جرنل آف پلاننگ سائنس۔

¹⁴ ایوب قطب، ایس (2003ء)، ماحولیاتی خدمات کی تجارت اور انسانی ترقی، بلی کیس اسٹڈی پاکستان، یو این ڈی پی۔

توازن ادائیگی پر منفی اثرات مرتب ہو سکتے ہیں۔ اشاریہ ماحولیاتی کارکردگی¹⁵ میں پاکستان کا نمبر 149 ممالک میں 124 واں ہے جو اطمینان بخش نہیں۔ ماحولیاتی پائیداری کی جانب بین الاقوامی شرکت سے نہ صرف ملک کی ماحولیاتی حیثیت بہتر ہوگی بلکہ اس سے عالمی سطح پر اس کی ساکھ میں بھی اضافہ ہوگا۔

خس 1.4 موجودہ حیثیت

فی الوقت پاکستان کے پاس میزبان ملک کی حیثیت سے 14 منظور شدہ سی ڈی ایم منصوبے¹⁶ ہیں جبکہ 60 پائپ لائن میں ہیں۔ ان منصوبوں کا بنیادی مقصد ملک کی سماجی اور معاشی حیثیت پر مثبت اثر ڈالنے کے علاوہ ماحولیاتی پائیداری میں شریک ہونا ہے۔ اس مقصد کو حاصل کرنے کے لیے حکومت نے منصوبوں کی منظوری کے لیے مندرجہ ذیل چار پیمانوں کے مطابق شرائط متعین کی ہیں: ماحولیاتی پیمانے، سماجی پیمانے، معاشی پیمانے اور تکنیکی پیمانے۔ پاکستان کی وزارت ماحول کے سی ڈی ایم سیکل کے مطابق ان منصوبوں سے ساڑھے 34 کروڑ ڈالر کی بیرونی سرمایہ کاری آئے گی اور سالانہ ساڑھے 33 لاکھ ٹن گرین ہاؤس گیسوں کا اخراج کم ہوگا۔ اس کے علاوہ زراعت کی پیداواریت، روزگار کے مواقع اور ٹیکنالوجی کی منتقلی پر مثبت اثرات مرتب ہوں گے۔

بین الاقوامی رجحان کے مطابق وزارت ماحول پاکستان نے چھ اہم گروپوں کو ترجیحی شعبے قرار دیا ہے (دیکھئے جدول خس 1.2)۔ اس جدول

جدول خس 1.2: سی ڈی ایم منصوبے، شعبہ دار (فیصد)			
پاکستان		عالمی	شعبے
پائپ لائن منصوبے	موجودہ منصوبے		
58.33	57.14	64.96	توانائی
16.67	28.57	19.45	کچرے کا بندوبست
16.67	14.29	9.63	صنعتی کارروائیاں
0	0	0.13	نقل و حمل
8.33	0	0.08	زمین کا استعمال اور جنگل بانی
0	0	5.78	زراعت اور مویشی بانی
ماخذ: یو این ایف سی سی اور سی ڈی ایم سیکل، وزارت ماحولیات، حکومت پاکستان			

سے ظاہر ہوتا ہے کہ سی ڈی ایم کے لیے منتخب شعبوں میں بھی چند ایک کا ابھی تک جائزہ نہیں لیا گیا۔ تاہم مختلف شعبوں میں سی ڈی ایم منصوبوں کی تقسیم بین الاقوامی رجحان کے مطابق ہے۔¹⁷

اس وقت پاکستان کے پاس کاربن ٹریڈنگ منڈی کا بہت معمولی حصہ (0.4 فیصد) ہے۔ اتنے کم حصے کی ایک مکمل تشریح

یہ ہے کہ خط غربت سے نیچے کثیر آبادی رکھنے والا ملک ماحولیاتی تبدیلی کے لیے بھاری وسائل مختص کرنے کا متحمل نہیں ہو سکتا۔ بہر حال ماحولیاتی مسائل غریب اور ضرر پذیر معاشروں پر زیادہ تباہ کن اثرات ڈال سکتے ہیں۔¹⁸ ہزارہ ترقیاتی اہداف میں پائیدار ماحول کی شمولیت اس امر کی طرف اشارہ کرتی ہے کہ تخفیف غربت اور ماحولیاتی پائیداری کے درمیان تعلق پر عالمی سطح پر اتفاق رائے موجود ہے۔ اس تعلق کو تسلیم کرتے

¹⁵ اشاریہ ماحولیاتی کارکردگی چھ پالیسی زمروں میں 25 اظہاروں پر مبنی ہے: ماحولیاتی صحت، ہوا کی آلودگی، پانی، حیاتی تنوع اور مسکن، پیداواری قدرتی وسائل، ماحولیاتی تبدیلی۔

¹⁶ صرف تین منصوبے یو این ایف سی سی میں رجسٹرڈ ہیں۔

¹⁷ توانائی کے منصوبوں کی تعداد کم ہے مگر معیاری وجہ سے ان کا حصہ سب سے زیادہ ہے۔

¹⁸ ٹیبل، پی اور احمد، ایس (2007ء)، ماحولیاتی تبدیلی کا انتظام۔

ہوئے حکومت نے ماحول کو نہ صرف پاورٹی ریڈکشن اسٹریٹجی پیپر کے اہم جز کے طور پر شامل کیا ہے بلکہ اسے پبلک سیکٹر ڈویلپمنٹ پروگرام کا حصہ بھی بنایا ہے۔ کاربن ٹریڈنگ کے لیے 3 کروڑ 83 لاکھ 90 ہزار روپے مختص کیے گئے ہیں۔ حکومت کاربن ٹریڈنگ میں منڈی کی شرکت بڑھانے کے لیے استعداد کاری اور عوامی آگاہی کی ضرورت بھی محسوس کر رہی ہے۔ اس سلسلے میں وزارت ماحولیات نے نہ صرف کئی ورکشاپس اور سیمینار منعقد کیے ہیں بلکہ عطیہ دہندگان کے ساتھ کئی ساجھے کے کاروبار بھی شروع کیے ہیں (دیکھئے جدول خ س 1.3)۔

جدول خ س 1.3: سی ڈی ایم استعداد کاری کے موجودہ منصوبے			
منصوبہ کا نام	عطیہ دہندہ	دورانیہ	لاگت (ملین ڈالر)
ترقی کے لیے استعداد کاری اور کاربن فنانس پروڈیکشن پر عملدرآمد	عالمی بینک	18 ماہ	0.57
ادارہ جاتی استعداد کاری میں اضافہ	اقوام متحدہ کی صنعتی ترقی کی تنظیم	18 ماہ	0.674
جنگل بانی کی تیار ویز اور پروڈیکٹ دستاویزات کی تیاری کے لیے افسر جنگلات کی عملی تربیت	سوئس انجینیئرنگ فار ڈویلپمنٹ کوآپریشن	2 سال	98 لاکھ 40 ہزار روپے
ماخذ: سی ڈی ایم سیکل، وزارت ماحولیات، حکومت پاکستان			

خ س 1.5 مستقبل کا راستہ

پاکستان نے ابھی تک ٹیکنالوجی کی منتقلی اور وسائل کی آمد کے حوالے سے کاربن ٹریڈنگ سے بھرپور فائدہ نہیں اٹھایا ہے۔ اس موقع کو ترقیاتی پالیسیوں سے مربوط کر کے معاشی ترقی اور تخفیف غربت کے لیے استعمال کیا جاسکتا ہے۔ سی ڈی ایم سیٹ اپ کو مضبوط بنانے کے ساتھ استعداد کاری سے ملکی ماحولیات منڈی کو اچھی طرح چلانے کے لیے سازگار فضا پیدا ہو سکتی ہے۔ جیسا کہ پہلے ذکر کیا گیا کیونکہ پروٹوکول پر یہ بڑا اعتراض ہے کہ 2012ء کے بعد اس کی حیثیت واضح نہیں۔ لیکن پاکستان کو چاہیے کہ کیونکہ پروٹوکول کو ماحولیات مسائل سے نمٹنے کا ذریعہ سمجھے اور ساتھ ہی اس سے زیادہ سے زیادہ معاشی فوائد حاصل کرے۔

خصوصی سیکشن 2 قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ - ایک جائزہ

چاروں صوبوں اور وفاقی حکومت کی جانب سے ساتویں قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ 2009ء کی منظوری بہت اہم اور خوش آئند واقعہ ہے جس سے کلیدی مسائل کو حل کرنے کے لیے سیاسی عزم کی عکاسی ہوتی ہے۔ صدر پاکستان آئین کی شق 160 کے تحت قومی مالیاتی کمیشن تشکیل دیتا ہے۔ آئین میں وفاق اور صوبوں کے درمیان بحاصل کی تقسیم کا موزوں نظام تجویز کیا گیا ہے۔ معاشی سرگرمیوں اور محاصل پیدا کرنے کی استعداد کے حوالے سے مختلف علاقوں میں بہت فرق ہے اس لیے دستور میں وفاقی حکومت کو بعض ٹیکسز پورے ملک سے اکٹھا کر کے قابل تقسیم پول میں رکھنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ اس کے بعد یہ وسائل وفاق کے چاروں صوبوں میں تقسیم کیے جاتے ہیں تاکہ وہ اپنی مالیاتی ضروریات پوری کر سکیں۔ صوبوں کے درمیان ہم آہنگی اور بھائی چارے کو برقرار رکھنے کے لیے وسائل کی شرکت کے ایک کلیے پر اتفاق رائے ہونا بہت ضروری ہے۔ تقسیم کے کلیے کے دولازی اجزاء ہیں: ایک وفاقی حکومت اور صوبوں کے درمیان عمودی تقسیم اور دوسرے صوبوں کے درمیان آپس میں افقی تقسیم۔

آئین کے مطابق قومی مالیاتی کمیشن ہر پانچ سال بعد تشکیل کیا جانا چاہیے۔ یہ وفاقی حکومت اور صوبائی حکومتوں کے وزرائے خزانہ اور ایسے دیگر افراد پر مشتمل ہوتا ہے جو صدر صوبائی گورنروں کے مشورے سے مقرر کرتا ہے۔ 1974ء سے اب تک سات قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ کا اعلان کیا جا چکا ہے جن میں تازہ ترین دسمبر 2009ء میں کیا گیا (جدول خ س 2.1)۔

جدول خ س 2.1: مختلف قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈز کے تحت وسائل کی تقسیم * فیصد						
نمبر	سال	وفاق: صوبوں کو تقسیم	صوبوں کے درمیان تقسیم			
			پنجاب	سندھ	سرحد	بلوچستان
پہلا	1974ء	20:80	60.25	22.5	13.39	3.86
دوسرا	1979ء	20:80	57.97	23.34	13.39	5.30
تیسرا	1985ء					
چوتھا	1990ء	20:80	57.87	23.29	13.54	5.30
پانچواں	1996ء	62.5:37.5	57.88	23.38	13.54	5.30
چھٹا	2000ء					
	2006ء**	55:45	57.36	23.71	13.82	5.11
ساتواں	2009ء	44:56	51.74	24.55	14.62	9.09
* احمد وغیرہ (2007ء) 1 اور ساتویں ایوارڈ سے متعلق میڈیا رپورٹوں سے لیا گیا۔ ** صدارتی حکم کے تحت						

پہلا قومی مالیاتی کمیشن 1974ء میں تشکیل دیا گیا جس میں سفارش کی گئی کہ آبادی کو صوبوں کے درمیان وسائل کی تقسیم کا پیمانہ بنایا جائے۔

¹ احمد، افتخار، مصطفیٰ، عثمان اور خالد، محمود (2007ء)، پاکستان میں قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈز: تاریخی تناظر، پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف ڈیولپمنٹ اکنامکس ورکنگ پیپر 33: 2007۔

دوسرے (1979ء) اور تیسرے (1985ء) قومی مالیاتی کمیشنوں میں کوئی سفارشات نہیں دی گئیں اس لیے 1990ء تک پہلے ایوارڈ کے مطابق وسائل تقسیم ہوتے رہے۔

1990ء میں چوتھے قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ کا اعلان کیا گیا جس کے ذریعے قابل تقسیم پول میں توسیع کی گئی اور صوبوں کو خصوصی گرانٹس فراہم کی گئیں۔ اس ایوارڈ میں خالص ہائیڈل منافع، (گیس پر) ترقیاتی سرچارج اور خام تیل پر ایکسائز ڈیوٹی پر صوبوں کا حق تسلیم کیا گیا۔ دوسرا کامیاب قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ 1996ء کا تھا۔ اس میں بین الحکومتی مالیاتی منتقلیوں کے طریقہ کار کو بہتر بنایا گیا۔ قابل تقسیم پول میں تمام ٹیکسز، رائلٹی اور ترقیاتی سرچارجز شامل کیے گئے جس سے مجموعی رقم بہت بڑھ گئی۔

2000ء اور 2006ء میں تشکیل دیے جانے والے قومی مالیاتی کمیشنوں میں کوئی متفقہ فارمولہ سامنے نہ آ سکا۔ چنانچہ صدر پاکستان نے 2006ء میں وسائل کی تقسیم کے لیے ایک آرڈیننس جاری کیا۔ اس آرڈیننس کے مطابق صوبوں کا حصہ بڑھا کر 45 فیصد کر دیا گیا جو ایک فیصد سالانہ کے اضافے سے 50 فیصد تک پہنچا تھا۔ سیلز ٹیکس کے چھٹے حصے کے برابر خالص آمدنی صوبوں کو دی گئی تاکہ وہ اسے ضلعی حکومتوں اور کنٹونمنٹ بورڈز کو منتقل کریں۔ اس میں پنجاب کو 50 فیصد، سندھ کو 34.85 فیصد، سرحد کو 9.93 فیصد اور بلوچستان کو 5.2 فیصد حصہ دیا گیا۔ یہ فیصلہ کیا گیا کہ بقیہ رقم صوبوں کی آبادی کے تناسب سے ان میں تقسیم کر دی جائے۔

قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ 2009ء

ساتویں قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ 2009ء میں وفاق کی تمام اکائیوں کی تسلی کے مطابق وسائل کی تقسیم کے طریقہ کار میں اہم تبدیلیاں کی گئیں۔

ایوارڈ کے تحت وفاقی حکومت نے اتفاق کیا کہ قابل تقسیم پول میں صوبوں کا حصہ پہلے سال بڑھا کر 56 فیصد، دوسرے سال 57.5 فیصد اور ایوارڈ کے بقیہ برسوں میں 47.5 فیصد رکھا جائے گا۔ وفاقی حکومت نے کلکشن چارجز کو بھی موجودہ پانچ فیصد سے گھٹا کر صرف ایک فیصد کرنے پر اتفاق کیا ہے جس سے قابل تقسیم پول میں صوبوں کو حقیقی منتقلی میں اضافہ ہو جائے گا۔

بلوچستان کو حصہ بڑھا کر 9.09 فیصد کرنے کی خاطر بقیہ تینوں صوبوں نے اپنے حصے کم کرنے پر آمادگی ظاہر کی۔ سرحد کو مجموعی قابل تقسیم پول میں اضافی ایک فیصد ملے گا کیونکہ وہ دہشت گردی کے خلاف جنگ میں فرنٹ لائن صوبہ ہے۔ یہ صوبائی پول کا 1.83 فیصد ہوگا۔ اسی طرح مرکز نے صوبوں کو خدمات پر سیلز ٹیکس اکٹھا کرنے کا اختیار بھی دیا۔

ایک اور قابل ذکر تبدیلی یہ تھی کہ صوبوں کے درمیان محاصل کی تقسیم کے لیے آبادی کے علاوہ دیگر پیمانے استعمال کرنے پر اتفاق رائے ہوا (جدول خ 2.2)۔ غربت اور پس ماندگی کو وزن دینے کے لیے قومی مالیاتی کمیشن نے تین اسٹڈیز کے اعداد و شمار استعمال کیے یعنی پاورٹی ریڈکشن اسٹریٹجی پیپر کی 1999-2000ء کی رپورٹ، 2003-2004ء کا انسانی ترقی کا اشاریہ اور وفاقی دفتر شماریات کا 2007-2008ء کا

انسانی ترقی کا اشاریہ۔ اسٹڈیز کے استعمال کے حوالے سے صوبوں کے درمیان تنازع کا تعفیہ کرنے کے لیے قومی مالیاتی کمیشن نے تینوں رپورٹوں کی اوسط استعمال کرنے پر اتفاق کیا۔²

محاصل کی پیداوار یا وصولی پر صوبوں کا حصہ طے کرنے کے لیے قومی مالیاتی کمیشن نے ودہولڈنگ ٹیکس کی وصولی پر بجلی کے خرچ کو استعمال کیا۔ 2.5 فیصد جی ایس ٹی کی تقسیم پر تنازعات سے بچنے کے لیے وفاقی حکومت نے اپنے خزانے سے سندھ کو 6 ارب روپے منتقل کرنے پر اتفاق کیا۔³

جدول نمبر 2.2: ساتویں قومی مالیاتی کمیشن (2009ء) کے لیے محاصل کی تقسیم کا فارمولا فیصد					
اظہاریے کے لحاظ سے صوبوں کا حصہ					
اظہاریہ	وزن	پنجاب	سندھ	سرحد	بلوچستان
آبادی کا حصہ (اسٹیٹ بینک کے تخمینے)*	82.0	57.36	23.71	13.82	5.11
غربت رپسماندگی**	10.3	23.16	23.41	27.82	25.61
محاصل کی پیداوار وصولی**	5.0	44.0	50.0	5.0	1.0
مکھوس گنجان آبادی (اسٹیٹ بینک کے تخمینے)*	2.7	4.34	7.21	6.54	81.92
مجموعی حصہ	100.0	51.74	24.55	14.62	9.09
* آبادی کی صوبہ دار تقسیم اور مکھوس گنجان آبادی وفاقی دفتر شماریات اسلام آباد کی شائع کردہ پاکستان اسٹیٹسٹیکل ایئر بک 2008ء سے حاصل کردہ اعداد و شمار سے نکالے گئے ہیں۔					
** غربت رپسماندگی اور محاصل کی پیداوار وصولی روزنامہ دی نیوز 14 دسمبر 2009ء سے لیے گئے ہیں۔					

² روزنامہ دی نیوز، 14 دسمبر 2009ء۔

³ ایضاً۔