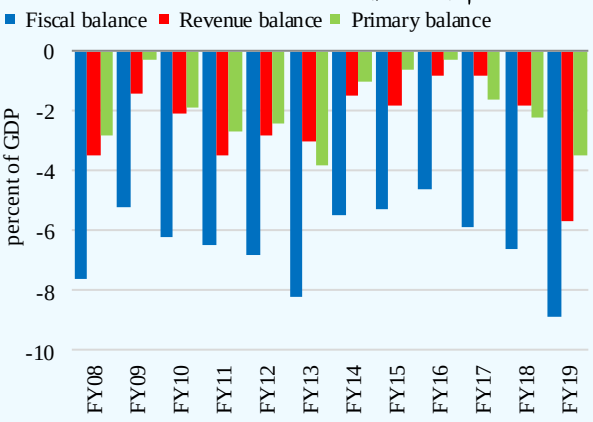
4 مالیاتی پالیسی

4.1 عمومی جائزہ

مالی سال 19ء کے دوران محاصل کی وصولی میں غیر معمولی کمی اور جاری اخراجات میں تیزی سے اضافے کے نتیجے میں تمام اہم مالیاتی اظہاریوں میں بگاڑ پیدا ہوا۔ دورانِ سال مجموعی بجٹ خسارہ جی ڈی پی کا 8.9 فیصد تھا جو تاریخی بلند ترین سطح ہے اور 19-2018ء کے بجٹ میں مقرر کردہ 4.9 فیصد کے ہدف سے بھی زیادہ تھا۔[1] اس دوران بنیادی اور محصولاتی توازن خاصے بدتر ہوگئے جس سے حکومت کے لیے قرضے کی بڑھتی ہوئی پریشانی اور ضروری ترقیاتی اخراجات کی سکڑتی ہوئی گنجائش ظاہر ہوتی ہے (**شکل 4.1**)۔

شکل 4.1: اہم مالیاتی اظہاریے



Data sources: Ministry of Finance and SBP calculations

یہ بات تسلیم کی جانی چاہیے کہ ان اظہاریوں میں بگاڑ جزوی طور پر ان عوامل سے منسوب کیا جاسکتا ہے جو مالیاتی حکام کے قابو سے باہر تھے جیسے شرح سود میں تیزی سے اضافہ (جس نے قرض کی واپسی کا بوجھ بڑھا دیا)؛ سیاسی حکومت کی تبدیلی؛ محاصل کے حوالے سے قانونی رکاوٹیں؛ اور معیشت میں مجموعی سست رفتاری۔ اگرچہ ان عوامل نے کمزور مالیاتی کارکردگی میں اپنا حصہ ڈالا ہوگا لیکن یہ حقیقت بہرحال ہے کہ جب تک ادارہ جاتی اور ساختی خامیاں دور نہیں کی جاتیں تب تک مالیاتی نتائج کاروباری دائرے اور غیر معاشی عوامل سے بہت زیادہ متاثر ہوتے رہیں گے جس سے رقوم کے ضیاع کے امکانات رہیں گے۔ قابل ذکر مثال دوران سال محاصل اکٹھا کرنے اور ٹیکس وصولی میں جمود کی ہے۔

پچھلے سال دوہندسی نمو کے مقابلے میں مالی سال 19ء کے دوران ٹیکس محاصل میں 0.1 فیصد کی معمولی نمو ہوئی (**جدول 4.1**)۔ بظاہر یہ مندرجہ ذیل کا نتیجہ ہے: (i) پی ایس ڈی پی اخراجات میں کمی جس کے نتیجے میں نہ صرف معاہدوں پر ودہولڈنگ ٹیکس کم ہوا بلکہ تعمیرات سے منسلک صنعتوں سے اکٹھا ہونے والے محاصل بھی متاثر ہوئے؛ اور (ii) اہم پیٹرول مصنوعات پر سیلز ٹیکس کی شرح نمایاں طور پر گھٹانے اور موبائل فون ٹاپ اپس پر ودہولڈنگ ٹیکس کی کٹوتی معطل کرنے کے عدالتی فیصلے۔ تاہم زیادہ گہرائی میں جاکر تجزیہ کیا جائے تو ملک کا کمزور محصولاتی ڈھانچہ ذمہ دار ٹھہرتا ہے جس میں اساس بہت چھوٹی ہے اور چند ذرائع پر حد سے زیادہ انحصار کیا جاتا ہے۔ خاص طور پر حکومت کے سب سے بڑے محاصل کے ذریعے یعنی سیلز ٹیکس میں مالی سال 19ء کے دوران تمام کمی پیٹرولیم سے پست وصولی سے منسوب کی گئی؛ اس ایک رقم کو منہا کردیں تو سیلز ٹیکس کی وصولی کی نمو بڑھ کر 7.2 فیصد ہوجاتی ہے۔ اسی طرح چوتھی سہ ماہی میں اسٹیٹ بینک کو بھاری نقصان نے پہلی تین سہ ماہیوں میں جمع ہونے والے نان ٹیکس محاصل کے ایک تہائی سے زائد کو ضائع کردیا۔ ملا کر دیکھیں تو ان مدوں (پیٹرولیم اور اسٹیٹ بینک کا منافع) کے تحت محاصل میں کمی کی مالیاتی لاگت جی ڈی پی کے 1.1 فیصد کے برابر تھی۔

ٹیکس ڈھانچے کے علاوہ بجٹ سازی کے عمل کی بھی اصلاح ضروری ہے اور اسے محاصل کے اہداف سے ہم آہنگ ہونا چاہیے۔ مثال کے طور پر وفاقی حکومت نے ٹیکس محاصل میں تیزی سے اضافہ بیان کیا تھا جبکہ وصولی بڑھانے کے لیے کوئی نئے اقدامات نہیں بتائے گئے۔ اس رجائیت کا بنیادی سبب مالی سال 19ء کے لیے نمو کا امید افزا

[1] تاہم مارچ 2019ء میں ہدف پر نظر ثانی کرکے اسے جی ڈی پی کا 7.2 فیصد کردیا گیا۔

منظر نامہ، بہتر ٹیکس انتظام اور درآمدات میں کمی کے اقدامات (ریگولیٹری ڈیوٹیز اور اضافی کسٹم ڈیوٹی لگانا) کا محصولاتی اثر تھا۔ اس حقیقت کے پیش نظر کہ معاشی سرگرمیاں اس وقت تک پہلے ہی دھیمی پڑ چکی تھیں جب بجٹ آخری مراحل سے گذر رہا تھا اور یہ بالکل واضح ہو چکا تھا کہ معاشی استحکام کی پالیسیاں قائم رہیں گی، 6.2 فیصد کی نمو کا مفروضہ بہت زیادہ رجائیت پسندانہ تھا۔ مزید یہ کہ اگرچہ نظم و نسق پر مرکوز اقدامات کے نتیجے میں تھوڑے عرصے میں نتائج کے حصول کی بہت امیدیں باندھ لی گئی تھیں تاہم درآمدات میں کمی کے اقدامات کا اثر کسی بھی جانب ہو سکتا تھا۔ اگر ان اقدامات سے درآمدی سکڑاؤ خاصا ہو جائے تو محاصل حقیقتاً کم ہو سکتے ہیں۔

جدول 4.1: مالیاتی کارروائیوں کا خلاصہ

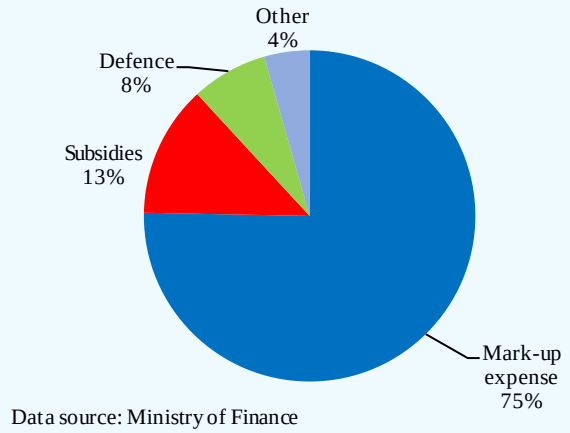
ارب روپے، نمو فیصد میں

	بجٹ مالی سال19ء	اصل		جی ڈی پی کا فیصد	
		مالی سال18ء	مالی سال19ء	مالی سال18ء	مالی سال19ء
الف۔ مجموعی محاصل	6,257.3	5,228.0	4,900.7	15.2	12.7
ٹیکس محاصل	5,336.0	4,467.2	4,473.4	13.0	11.6
نان ٹیکس محاصل	921.3	760.9	427.3	2.2	1.1
ب۔ مجموعی اخراجات	8,138.3	7,488.4	8,345.6	21.8	21.6
جاریہ	6,334.0	5,854.3	7,104.0	17.0	18.4
سودی ادائیگیاں	*1,620.2*	1,499.9	2,091.1	4.4	5.4
دفاع	*1,100.3*	1,030.4	1,146.8	3.0	3.0
ترقیات	1804.2	1,584.1	1,178.4	4.6	3.1
خالص قرض گاری	-0.2	37.6	40.8	0.1	0.1
شماریاتی انحراف		12.4	22.4	0.0	0.1
مالیاتی توازن (الف–ب)	-1,881.0	-2,260.4	-3,444.9	-6.6	-8.9
محصولاتی توازن	-76.7	-626.3	-2,203.3	-1.8	-5.7
بنیادی توازن	-260.8	-760.5	-1,353.8	-2.2	-3.5
<u>مالکاری</u>		2,260.4	3,444.9	6.6	8.9
بیرونی ذرائع		785.2	416.7	2.3	1.1
ملکی ذرائع		1,475.2	3,028.2	4.3	7.9
بینک		1,120.5	2,263.2	3.3	5.9
نان بینک		352.7	765.0	1.0	2.0
نجکاری		2.0	0.0	0.0	0.0
<u>نمو</u>					
مجموعی محاصل		5.9	-6.3		
ٹیکس محاصل		12.5	0.1		
نان ٹیکس محاصل		-21.4	-43.8		
مجموعی اخراجات*		10.1	11.4		
جاریہ		12.6	21.3		
ترقیات		-6.4	-25.6		

*بشمول شماریاتی انحراف

اعداد و شمار کے ماخذ: وزارت خزانہ اور اسٹیٹ بینک کا حساب

شکل 4.2: م س 19ء میں اصل اہداف سے متجاوز وفاقی جاری اخراجات کے اجزائے ترکیبی



Data source: Ministry of Finance

محاصل کی بنا پر مالیاتی دباؤ وفاقی اور صوبائی سطح دونوں پر اخراجات پر قابو کمزور ہونے کی وجہ سے مزید بڑھ گیا۔ وفاقی حکومت کے جاری اخراجات گذشتہ برس کی نسبت مالی سال 19ء میں ایک چوتھائی بڑھ گئے۔ سال بسال اضافے کا تقریباً 60 فیصد مارک اپ ادائیگیوں کی بنا پر تھا جس کی وجہ بلند شرح سود اور روپے کی قدر میں کمی تھی۔ حقیقت یہ ہے کہ صرف مارک اپ خرچ کا بڑھنا وفاقی جاری اخراجات میں مالی سال 19ء کے دوران ہدف سے 75 فیصد تجاوز کی وضاحت کرتا ہے جبکہ پچھلے سال یہ شرح 40 فیصد تھی (**شکل 4.2**)۔ غیر سودی اخراجات میں توانائی سے متعلق زراعانت کا بوجھ توقع سے زیادہ تھا کیونکہ بجلی کی پیداوار کی لاگت (زیادہ تر کیپسٹی ادائیگیوں کی بنا پر[2]) مسلسل بڑھتی رہی اور حکومت کو بجلی کی پیداوار اور تقسیم کے شعبوں میں ناقص کارکردگی کی تلافی کرنی پڑی۔ ان کے علاوہ سرکاری امن و امان اور تحفظ کے امور، دفاع اور پنشن کے اخراجات بھی کافی بڑھ گئے۔ مزید برآں، سرکاری مالی انتظام میں نقائص کی وجہ سے صوبائی حکومتوں کے لیے بھی اپنے جاری اخراجات میں داخلی خامیوں سے نمٹنا دشوار رہا۔

چنانچہ محدود مالیاتی گنجائش دستیاب ہونے کی وجہ سے وفاقی اور صوبائی حکومتوں کو اپنے ترقیاتی اخراجات میں کٹوتی کرنی پڑی۔ حوصلہ افزا امر یہ ہے کہ سی پیک کے جاری منصوبوں کی پیش رفت متاثر نہیں ہوئی جیسا کہ پچھلے برس کے مقابلے میں ان منصوبوں پر بلند تر اخراجات سے عکاسی ہوتی ہے۔ تاہم محاصل کی موزوں سے کم کارکردگی اور قرضوں کی بلند واپسی سے پیدا ہونے والے بھاری مالیاتی فرق کو پورا کرنے کے لیے ترقیاتی اخراجات پر مجموعی قابو ناکافی تھا۔ اس لیے حکومت کو یہ فرق پورا کرنے کے لیے سال کے دوران ریکارڈ بلند سطح قرضے لینے پڑے۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ اگرچہ مارک اپ ادائیگیاں محدود اور غیر یقینی مالیاتی وسائل پر پہلے ہی بہت بوجھ ڈال رہی ہیں تاہم اگر قرض جمع ہونے کی یہ تیز رفتار جاری رہی تو سرکاری مالی بندوبست بہت دشوار ہو سکتا ہے۔ پس حکومت کے لیے ضروری ہے کہ اپنی وسط مدتی مالیاتی حکمت عملی[3] پر سختی سے قائم رہے جس میں سرکاری قرضے کی پائیداری بحال کرنے اور مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ 2017ء کے مطابق مالیاتی خسارے کو کم کرنے پر زور دیا گیا ہے۔

حوصلہ افزا امر یہ ہے کہ تمام حکمت عملی کا دارومدار وسیع ٹیکس پالیسی اور انتظامی اصلاحات کی پیش رفت پر ہے جو محاصل کی نمو کے علاوہ ٹیکس سسٹم کے صعودی ہونے (progressivity) کو یقینی بنائے گی۔ وفاقی بجٹ مالی سال 20ء میں ان میں کچھ اصلاحات درج ہیں۔ مثال کے طور پر اس میں بعض شعبوں (جیسے چینی، فولاد اور خوردنی تیل) کے لیے ترجیحی ٹیکس کا سلسلہ بند کر دیا گیا ہے اور پانچ برآمدی شعبوں کے لیے صفر ریٹنگ کا نظام ختم کر دیا گیا ہے تاکہ ان کی ملکی فروخت سے محاصل پیدا ہو سکیں۔ ساتھ ہی ساتھ برآمد کنندگان کو باسہولت انداز میں ری فنڈ فراہم کرنے کے لیے ایف بی آر نے مکمل طور پر خودکار سیلز ٹیکس ای ری فنڈ طریقہ متعارف کرایا ہے تاکہ ری فنڈ کلیمز جمع کرانے کے 72 گھنٹوں کے اندر اندر نمٹائے جا سکیں۔ ایک اور اہم اقدام رجسٹرڈ کاروباری اداروں کو اپنے سیلز ٹیکس گوشوارے بھرتے وقت نان رجسٹرڈ خریداروں اور سپلائرز کے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ اپنی انوائسز پر درج کرنے کی ہدایت کی گئی ہے (**باکس 4.1**)۔ مزید یہ کہ ایف بی آر غیر منقولہ جائیداد کے ویلیو ایشن ریٹس بتدریج بڑھا کر مارکیٹ ریٹس کے قریب لا رہا ہے۔ امکان ہے کہ اس سے اس بلند امکانات کے حامل شعبے سے ملنے والے محاصل میں اضافہ ہو گا۔ اخراجات کے حوالے سے اس حکمت عملی میں اجرتوں کے بل کو محدود کرنے اور شعبہ توانائی کی اصلاحات پر توجہ مرکوز کی گئی ہے تاکہ مالیاتی اور نیم مالیاتی بوجھ کم ہو۔

[2] مزید تفصیلات کے لیے دیکھیے خصوصی سیکشن 1: پاکستان میں بجلی کی قیمتیں مسلسل بلند کیوں رہتی ہیں؟، پاکستانی معیشت کی کیفیت پر بینک دولت پاکستان کی تیسری سہ ماہی رپورٹ مالی سال 19ء۔

[3] تفصیلات کے لیے دیکھیے "A Roadmap for Stability, Growth, and Productive Employment" جو حکومت پاکستان کے فنانس ڈویژن نے شائع کیا ہے۔

آخراً، مالیاتی اصلاحات پر ایک اہم ایجنڈا صوبائی حکام کی استعداد کاری ہونا چاہیے کیونکہ وہ زرعی آمدنی پر ٹیکس، خدمات پر سیلز ٹیکس اور پراپرٹی ٹیکس کے توسط سے محاصل اکٹھا کرنے اور تعلیم، صحت، سماجی مصارف اور علاقائی انفراسٹرکچر جیسے اہم شعبوں پر ضروری اخراجات کرنے کے ذمہ دار ہیں۔ تاہم اٹھارہویں ترمیم کے نو سال بعد بھی محسوس ہوتا ہے کہ صوبوں میں یہ ذمہ داریاں مناسب طور پر نبھانے کی استعداد کا فقدان ہے۔ نرم سے نرم الفاظ میں بھی ان کی محاصل اکٹھا کرنے کی کوششیں غیر متاثر کن ہیں جبکہ سماجی اخراجات کے لیے ان کی مختص رقوم اس سے کہیں کم ہے جو خدمات کی فراہمی کے موجودہ فرق کو پُر کرنے کے لیے درکار ہے۔ لہٰذا مالیاتی یکجائی کو تقویت دینے، محاصل کی اساس میں ضروری تنوع لانے اور سرکاری اخراجات کا معیار بہتر بنانے کی خاطر مؤثر سرکاری مالی بندوبست کے لیے خود کو تیار کرنے کے لیے صوبائی حکومت کی جانب مضبوط عزم کی ضرورت ہے۔

باکس 4.1: ایف بی آر کے دستاویزیت سے متعلق حالیہ اقدامات

مجوزہ اقدامات کا محرک

ایف بی آر رجسٹرڈ کاروباری اداروں کی غیر رجسٹرڈ کاروبار/افراد کو فروخت کم کرنے کے لیے فعال طور پر کام کر رہا ہے۔ ایف بی آر کے مطابق رجسٹرڈ کاروباری اداروں کی مجموعی فروخت میں اس قسم کی لین دین کا حصہ جولائی 2014ء اور مارچ 2019ء کے درمیان لگ بھگ 40 فیصد تھا۔ مزید برآں، 35 شعبوں میں سے 17 کی 50 فیصد فروخت غیر رجسٹرڈ خریداروں کو کی گئی۔ غیر رجسٹرڈ فروخت کا مسلسل بلند حصہ شیڈو معیشت میں مزید توسیع کا باعث بنتا ہے اور ساتھ ہی ساتھ حکام کے محاصل کے امکانات بھی مجروح ہوتے ہیں۔ یہاں یہ امر بھی قابل ذکر ہے کہ ایف بی آر کے مطابق سیلز ٹیکس کے لیے رجسٹرڈ افراد میں سے صرف 41484 اپنے گوشواروں کے ساتھ حقیقتاً کچھ ٹیکس ادا کر رہے ہیں۔ حوالے کے طور پر دیکھیں تو ملک میں صنعتی بجلی کے کنکشن 300000 سے زائد ہیں۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ کاروباری اداروں کی بھاری تعداد غیر رسمی معیشت میں کام کر رہی ہے۔

کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی شرط

فنانس بل 2019ء میں وفاقی حکومت نے سیلز ٹیکس ایکٹ 1990ء میں ایک ترمیم تجویز کی۔ ابتدا میں رجسٹرڈ افراد پر لازم تھا کہ وہ سامان کی فروخت کے وقت نمبر شمار کے ساتھ ایک ٹیکس انوائس جاری کریں۔ انوائسز میں سامان کے سپلائر اور وصول کنندہ کا نام، پتہ اور رجسٹریشن نمبر، انوائس کے اجرا کی تاریخ، سامان کے کوائف اور مقدار، لاگو سیلز ٹیکس کی مالیت اور جی ایس ٹی سمیت اور جی ایس ٹی کے بغیر قیمت درج کی جانی تھی۔ ترمیم کے مطابق، جو یکم اگست 2019ء کو مؤثر ہونا تھی (لیکن بعد میں مؤخر کر دی گئی)، یہ شرائط مزید تفصیل سے بیان کی گئیں اور رجسٹرڈ افراد کو ہدایت کی گئی کہ رجسٹرڈ وصول کنندہ کے کوائف کے علاوہ سیلز ٹیکس کے ایف بی آر میں غیر رجسٹرڈ وصول کنندگان کا شناختی کارڈ نمبر اور این ٹی این ریکارڈ کریں۔ 50000 روپے تک کی فروخت پر اس شق سے استثنا دیا گیا بشرطیکہ وصول کنندہ عام صارف ہو (یعنی ایسا شخص جو اپنے استعمال کے لیے سامان خرید رہا ہو، آگے فروخت کرنے کے لیے نہیں)۔

اس ترمیم سے مارکیٹ میں خاصی بے چینی پھیلی اور کاروباری اداروں کی اکثریت نے اس کے خلاف موقف اختیار کیا۔ ملک بھر میں تنظیموں نے مظاہرے کیے اور حکومت سے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی شرط ختم کرنے کو کہا۔ تاہم ان اصلاحات کی زیادہ تر مخالفت غلط فہمی کے سبب سے تھی۔ اس سلسلے میں مندرجہ ذیل نکات اہم ہیں:

کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ/این ٹی این کی شرط صرف ان کاروباری اداروں کی فروخت کے لیے ہے جو ایف بی آر میں رجسٹرڈ ہیں۔ جو فرمیں غیر رسمی طور پر کام کر رہی ہیں انہیں اپنے خریداروں سے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی تفصیلات پوچھنے کی ضرورت نہیں کیونکہ وہ ٹیکس گوشوارے جمع نہیں کراتے۔ تاہم اگر یہ فرمیں کسی رجسٹرڈ فرم سے خام مال خریدیں گی تو انہیں سپلائر کو کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی تفصیلات فراہم کرنا ہوں گی۔

خریدار کا رجسٹرڈ فرد ہونا ضروری نہیں۔ رجسٹرڈ فرمیں غیر رجسٹرڈ خریداروں سے لین دین جاری رکھ سکتی ہیں؛ شرط صرف یہ ہے کہ انہیں خریدار کے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کا ریکارڈ لینا ہوگا۔

فروخت کنندگان کو انوائس پر صرف این ٹی این/کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ نمبر درج کرنا ہوگا؛ شناختی کارڈ کی کاغذی نقول درکار نہیں۔ اخباری رپورٹوں کے مطابق بعض کاروباری اداروں کو خدشہ تھا کہ انہیں ریکارڈ کے لیے وصول کنندگان کے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی فوٹو کاپیاں رکھنی ہوں گی اور ان کا کہنا تھا کہ اس سے ان کی عملی اور ذخیرہ کاری لاگت بڑھ جائے گی۔ تاہم فنانس ایکٹ میں ایسی کوئی شق تجویز نہیں کی گئی ہے۔

اگر بعد میں کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ/این ٹی این کی تفصیلات غلط پائی گئیں تو کاروباری ادارے کے خلاف کوئی کارروائی نہیں کی جائے گی۔ مندرجہ ذیل شق فنانس ایکٹ کی نظر ثانی کے بعد اس کا حصہ بنائی جائے گی: "مگر یہ بھی شرط ہے کہ اگر بعد میں یہ ثابت ہوا کہ خریدار کا فراہم کردہ کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ درست نہیں تھا تو ٹیکس یا جرمانے کی ذمہ داری فروخت کنندہ پر عائد نہیں ہوگی، اگر فروخت نیک نیتی سے کی گئی ہے۔" بعد میں یہ وضاحت کی گئی کہ متعلقہ علاقے کے چیف کمشنر کی منظوری کے بغیر کوئی اقدام نہیں کیا جائے گا۔ آخر میں، اگر فروخت کنندہ کے خلاف کوئی کارروائی

ضروری بھی ہو تو صرف اس وقت کی جائے گی جب غلط کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ فراہم کرنے والے شخص کے خلاف ضروری کارروائی کی جاچکی ہو۔ ایف بی آر کی جاری کردہ ایک اور وضاحت میں بتایا گیا کہ کسی غیر رجسٹرڈ شخص کو قابل ٹیکس سامان کی فراہمی کے حوالے سے خریدار کا شناختی کارڈ/این ٹی این نیک نیتی سے فراہم کردہ سمجھا جائے گا بشرطیکہ:

الف۔ ٹیکس انوائس ایکٹ کی دفعہ 23(b) کے تقاضوں کے مطابق ہو۔

ب۔ غیر رجسٹرڈ خریدار خود یا اس کی طرف سے کوئی اور سیلز ٹیکس اور دیگر مزید ٹیکس سمیت ٹیکس انوائس میں مندرجہ رقم سپلائر کے مستند کاروباری بینک اکاؤنٹ میں جمع کرائے۔

ج۔ خریدار کا فراہم کردہ شناختی کارڈ نادرا سے مصدقہ ہو؛ اور

د۔ فراہم کردہ شناختی کارڈ/این ٹی این فروخت کنندہ کے ملازم یا انکم ٹیکس آرڈیننس 2001ء کے تحت اس کے شرکائے کار (associates) کا نہ ہو۔

دستاویزیت کی شق آخری صارف کے خریداری کے عمل کو نہیں روکے گی۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ خریدار اس شرط سے مستثنیٰ ہیں بشرطیکہ خریداری کی مالیت 50000 روپے تک ہو۔

ترمیم کے نتیجے میں قیمت نہیں بڑھے گی کیونکہ فنانس بل 2019ء کے تحت کوئی اضافی ٹیکس نہیں لگایا گیا۔

سیلز ٹیکس گوشوارے جمع کرانے والے محسوس کرتے ہیں کہ ان پر نان فائلرز کی شناخت کا بوجھ غیر منصفانہ طور پر ڈالا گیا ہے۔ ایف بی آر کے مطابق اگر ٹیکس ادا نہ کرنے والے افراد کے تعین کی کوششوں میں اضافہ نہ کیا گیا تو موجودہ رجسٹرڈ کاروباری اداروں پر ٹیکس کا بوجھ بدستور زیادہ رہے گا۔

یہ شرط کاٹیج انڈسٹری کے چھوٹے کاروباری اداروں پر لاگو نہیں ہوگی۔ ایف بی آر جس نظر ثانی شدہ تعریف پر عمل پیرا ہے اس کے مطابق کاٹیج انڈسٹری کا ادارہ وہ ہے جس کے پاس گیس یا بجلی کا صنعتی کنکشن نہیں ہے؛ رہائشی علاقے میں واقع ہے؛ اس کے پاس دس سے زیادہ کاریگر نہیں؛ اور تمام سپلائیز سے اس کی سالانہ آمدنی بیس لاکھ روپے سے زائد نہیں۔

ماحصل

یہ امر قابل ذکر ہے کہ اس قسم کی ساختی اصلاحات غیر مقبول ہوتی ہیں (اور اسی لیے قبل ازیں مؤخر ہوئیں) کیونکہ ان سے کاروباری اداروں کی لین دین کی لاگت بڑھ سکتی ہے، سیالیت کے مسائل پیدا ہوسکتے ہیں اور قلیل مدت میں مجموعی معاشی سرگرمی متاثر ہوسکتی ہے۔ خاص طور پر سیلز ٹیکس کے مقاصد کے لیے کمپیوٹرائزڈ شناختی کارڈ کی شرط کے خلاف ملک بھر میں تاجروں کی طرف سے سخت مزاحمت کی گئی (بشمول بندش کی دھمکیوں اور مظاہروں کے)۔ اس کے بعد ایف بی آر نے وضاحتی سرکلرز جاری کیے ہیں اور معاملات کی وضاحت کرنے اور کاروباری اداروں کی رائے لینے کے لیے مختلف فورموں پر ان سے بات چیت کی ہے۔ چنانچہ ایف بی آر کے اندر استعداد پیدا کرنا اور اس کے طریقہ کار کو بہتر بنانے کے لیے کارروائیوں کو ڈجیٹائز کرنا ضروری ہے۔ علاوہ ازیں، ایف بی آر کو پالیسیوں پر ہموار عملدرآمد کو یقینی بنانے اور ضوابط اور پالیسی کے حوالے سے عدم اعتماد دور کرنے کے لیے متعلقہ فریقوں سے گفت وشنید جاری رکھنی چاہیے۔

4.2 محاصل

مالی سال 19ء میں مجموعی محاصل 6.3 فیصد کم ہوگئے۔ یہ کمی تمام سال کے دوران نان ٹیکس محاصل میں عدیم النظیر کمی کی وجہ سے ہوئی جو بنیادی طور پر اسٹیٹ بینک کے منافع کی حکومت کو منتقلی میں کمی کا نتیجہ تھی۔ ٹیکس محاصل بھی جمود کا شکار ہوگئے کیونکہ ایف بی آر کی وصولی سال کے مقررہ ہدف سے خاصی نیچے گر گئی۔ صوبائی وصولی بہتر ہوئی لیکن اس کی سطح ابھی تک اتنی پست ہے کہ اس کا کوئی اثر نہیں ہوا۔

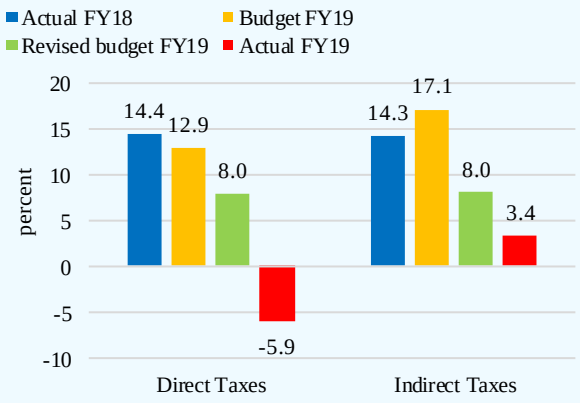
ٹیکس محاصل

مالی سال 19ء انتخابات کا سال تھا اور مالیاتی اہداف عبوری حکومت کے اقتدار سنبھالنے سے بہت پہلے (اپریل 2018ء) طے کر لیے گئے تھے۔ اس مرحلے پر ایف بی آر نے محاصل کا جو ہدف مقرر کیا تھا اس میں مجموعی نمو 15.4 فیصد دکھائی گئی تھی۔ زیادہ تر بہتری بالواسطہ ٹیکسوں میں آنی تھی جبکہ براہ راست میں معتدل اضافہ ہونا تھا (**شکل 4.3**)۔ بجٹ دستاویزات کے مطابق ایف بی آر نئے ٹیکس اقدامات کے بغیر بلند وصولی کی توقع کر رہا تھا۔ اس کے تخمینے کی بنیاد یہ تھی: (i) معاشی نمو کی رفتار کے بارے میں حکومت کی رجائیت — بجٹ کمیٹی نے مالی سال 18ء کے ابتدائی تخمینے 5.8 فیصد کے مقابلے میں مالی سال 19ء میں حقیقی جی ڈی پی نمو کا ہدف 6.2 فیصد مقرر کیا تھا؛ (ii) مجوزی ٹیکس اصلاحات کی متوقع کامیابی بشمول ٹیکس اساس میں بہتری، بہتر انتظام اور عملدرآمد؛ (iii) اثاثوں کی ڈکلیریشن اور ٹیکس ایمنسٹی اسکیم کا مسلسل اثر اور رئیل اسٹیٹ شعبے کا بہتر انضباط؛ اور (iv) درآمدی سکڑاؤ کی پالیسیوں اور روپے کی قدر میں کمی کا مثبت محصولاتی اثر۔

تاہم جوں جوں سال آگے بڑھا حکومت کی تقریباً تمام معاشی پیش گوئیاں راستے سے ہٹ گئیں۔ ضابطہ کارانہ اور معاشی استحکام کے اقدامات کا اثر آنا شروع ہوا تو معاشی سرگرمی مالی سال 19ء کے آغاز سے ہی خاصی سست ہوگئی اور مہنگائی 6 فیصد کے ہدف سے تجاوز کر گئی جس سے زری پالیسی میں سختی لانا ضروری ہوگیا۔ فطری طور پر ان

رجحانات کی بنا پر معیشت کی محاصل پیدا کرنے کی مجموعی استعداد کمزور ہو گئی۔ مزید برآں، ٹیکس اقدامات اور درآمدی سکڑاؤ کی پالیسیوں کا محصولاتی اثر بھی ہدف سے کم رہا۔ معاملات اس بنا پر اور بھی دشوار ہو گئے کہ عدالت کے فیصلے کے بعد حکومت کو پیٹرولیم کی مختلف مصنوعات پر ٹیکس کی شرحیں کافی کم کرنی پڑیں اور موبائل ٹاپ اپس پر ودہولڈنگ ٹیکس کی وصولی معطل کرنا پڑی۔ یہ اقدامات پہلی سہ ماہی میں کیے گئے۔ چونکہ بالواسطہ ٹیکس وصولی کا تقریباً ایک تہائی پیٹرولیم مصنوعات سے آتا ہے اس لیے اس فیصلے نے محاصل کی وصولی کو بے حد کم کر دیا۔

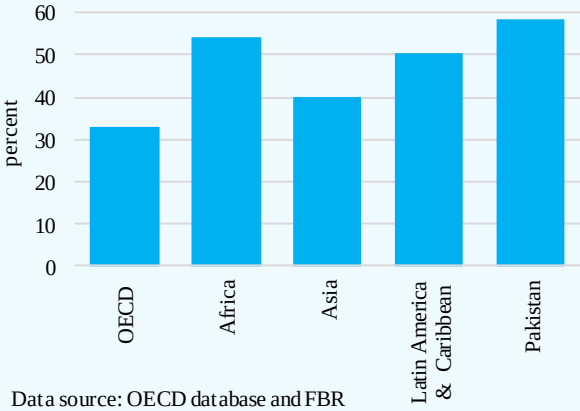
شکل 4.3: م س 19ء کے دوران ایف بی آر اہداف میں نمو اور اصل وصولی



Data source: FBR and Ministry of Finance

چنانچہ جب تک نئی حکومت نے اقتدار سنبھالا اس وقت تک محاصل کے اہداف کا حصول بہت مشکل ہو چکا تھا۔ نئے مالیاتی منتظمین نے دو ضمنی بجٹ تیار کیے جو درآمدت میں کمی اور محاصل پیدا کرنے کے لیے انکم ٹیکس رعایات پر جزوی نظر ثانی اور اضافی کسٹم ڈیوٹیوں پر مشتمل تھے۔ مزید یہ کہ محاصل میں مسلسل کمی کو دیکھ کر حکومت نے محاصل کے اہداف نظر ثانی کر کے کم کر دیے۔ تاہم جیسا کہ بعد میں سامنے آیا، ضمنی اقدامات ناکافی ثابت ہوئے اور نظر ثانی شدہ تخمینے بھی حاصل نہ کیے جا سکے (**شکل 4.3**)۔ بالواسطہ ٹیکسوں کی رفتار خاصی گھٹ گئی جبکہ براہ راست ٹیکسوں میں کمی آئی۔ نظر ثانی شدہ تخمینوں کے مقابلے میں ایف بی آر کے محاصل 321.5 ارب روپے کم رہے جو سال کے دوران مجموعی کمزور مالیاتی صورت حال اور قرض کی پائیداری کے بڑھتے ہوئے مسائل کا بڑا سبب تھا۔

شکل 4.4: مختلف علاقوں میں مجموعی ٹیکسوں میں بالواسطہ ٹیکسوں کا حصہ



Data source: OECD database and FBR

محاصل کی کارکردگی سے اہم نتیجہ یہ ظاہر ہوتا ہے کہ دستاویزیت اور ٹیکسیشن کی کوششوں میں تیزی لائی جائے تاکہ محاصل میں تنوع آئے اور مالیاتی کمزوریوں پر قابو پایا جا سکے۔ مندرجہ ذیل نکات اہم ہیں:

(i) پاکستان میں بالواسطہ ٹیکسیشن پر حد سے زیادہ انحصار کیا جاتا ہے جس کی وجہ سے ٹیکسیشن کا نظام نہ صرف رجعی (regressive) بلکہ موافق گردشی (pro-cyclical) بھی ہے (**شکل 4.4**)۔ یہ ٹیکس معاشی سرگرمیوں سے بہت تعلق رکھتے ہیں خاص طور پر صنعتی شعبے سے۔ چنانچہ صنعتی سرگرمی میں کوئی کمزوری ہوتی ہے تو اس کا ان ٹیکسوں کی وصولی پر گہرا اثر مرتب ہوتا ہے۔[4] بالواسطہ ٹیکسوں کے اجزائے ترکیبی میں بھی چند اشیا پر بہت زیادہ زور ہے۔ 30 فیصد سے زیادہ وصولی پیٹرولیم مصنوعات سے ہوتی ہے جبکہ محاصل خام تیل کی عالمی قیمتوں، ملکی صَرف اور ٹیکس شرحوں میں ضوابطی تبدیلیوں سے بہت متاثر ہوتے ہیں۔

[4] قاضی اور محمد (2010ء) نے پاکستان کا ٹیکس اچھال (buoyancy) 1.25 تخمین کیا (احمد، کیو ایم اور محمد، ایس ڈی (2010ء)۔ 'ٹیکس اچھال کے تعینی عناصر: ترقی پذیر ممالک سے تجرباتی شواہد۔ یورپین جرنل آف سوشل سائنسز، (3)13، 418-408)۔ اسی طرح آئی ایم ایف کے ایک مطالعے میں بھی پاکستان کے لیے مختصر مدت اور طویل مدت ٹیکس اچھال بالترتیب 0.981 اور 0.909 نکالا گیا (ڈیوڈائن، پی، اور جیلس، جے ٹی (2018ء) ٹیکس نظام کتنی اچھال رکھتا ہے؟ ایک متنوع پینل سے نئے شواہد۔ جرنل آف انٹرنیشنل ڈویلپمنٹ، (6)30، 991-961)۔

(ii) براہ راست ٹیکسوں کی ہیت ترکیبی بہت ناقص ہے جس سے ٹیکس سے متعلق کافی کوششوں کے فقدان کی عکاسی ہوتی ہے۔ حکومت کا ودہولڈنگ ٹیکسوں پر بہت انحصار ہے جس سے محصولاتی حکام کا کردار بہت کم رہ جاتا ہے۔ علاوہ ازیں جب ان ٹیکسوں کو حتمی قرار دیا جاتا ہے اور آخری صارفین کو منتقل کر دیا جاتا ہے تو ان میں بالواسطہ ٹیکسوں کے خواص پیدا ہو جاتے ہیں۔ بڑی ٹیکس مشینری کے باوجود، جو علاقائی ٹیکس افسران پر مشتمل ہے، 64.1 فیصد انکم ٹیکس ودہولڈنگ ایجنٹوں جیسے بینکوں، ٹیلی کام کمپنیوں، یوٹیلٹی کمپنیوں اور کارڈیلروں کے توسط سے اکٹھا کیا جاتا ہے۔ جہاں تک رضاکارانہ ادائیگیوں اور عند الطلب وصولی کا تعلق ہے، ان کا حصہ برائے نام ہے، اور رضاکارانہ ادائیگیوں میں بھی لگ بھگ 90 فیصد سے زیادہ وصولیاں پیشگی ٹیکس کی شکل میں کی جاتی ہیں؛ 10 فیصد سے بھی کم گوشوارے جمع کرانے سے آتی ہے۔

جدول 4.2: ایف بی آر ٹیکس وصولی

ارب روپے، نمو فیصد میں

	م س18ء	م س19ء	نمو م س18ء	نمو م س19ء
براہ راست ٹیکس	1,536.6	1,445.5	14.3	-5.9
بالواسطہ ٹیکس	2,307.2	2,383.0	14.0	3.3
کسٹم ڈیوٹی	608.3	685.6	22.4	12.7
سیلز ٹیکس	1,485.3	1,459.2	11.8	-1.8
فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی	213.5	238.2	7.9	11.6
مجموعی ایف بی آر ٹیکس	**3,843.8**	**3,828.5**	**14.1**	**-0.4**
ایف بی آر ٹیکس (٪ جی ڈی پی)	**11.2**	**9.9**		

اعداد و شمار کا ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو

صوبائی حکام کو اپنے ٹیکس امکانات کا تعین کرنے، موزوں پالیسیاں تشکیل دینے اور نفاذ و وصولی کی استعداد بڑھانے کی کوششوں میں اضافہ کرنا ہو گا۔ مثال کے طور پر صوبائی ٹیکس حکام زرعی آمدنی پر ٹیکس جمع کرنے کے ذمہ دار ہیں لیکن ابھی تک وصولی کا کوئی طریقہ کار وضع نہیں کر سکے۔ اسی طرح منقولی شواہد سے ظاہر ہوتا ہے کہ پراپرٹی انکم ٹیکس کی وصولی کی بڑی گنجائش موجود ہے۔ اگر صوبائی حکام زیادہ امکانات کے حامل شعبوں کی طرف توجہ دیں تو نہ صرف وفاقی قابل تقسیم پول پر ان کا انحصار کم ہو جائے گا بلکہ معیشت کے مختلف شعبوں میں محصولاتی اساس میں بھی تنوع آئے گا۔[5]

جدول 4.3: براہ راست ٹیکسوں کی تفصیل

ارب روپے؛ نمو فیصد میں

	م س18ء	م س19ء	نمو م س18ء	نمو م س19ء
رضاکارانہ ادائیگیاں	**467.0**	**384.7**	26.0	-17.6
عند الطلب وصولی	**102.9**	**102.9**	10.9	0.0
ودہولڈنگ ٹیکس	**1,046.9**	**960.7**	11.3	-8.2
جس میں				
درآمدات	218.7	221.8	11.0	1.4
برآمدات	28.3	34.4	16.6	21.8
معاہدے	282.9	234.7	9.0	-17.0
تنخواہ	133.4	76.4	19.9	-42.7
سود اور تمسکات	45.6	58.1	7.2	27.4
نکلوائی گئی نقد رقوم	34.0	31.8	10.3	-6.6
منافع منقسمہ	57.8	57.2	16.9	-1.2
بجلی کے بل	33.8	35.6	30.9	5.1
ٹیلی فون	47.4	17.2	-8.5	-63.7

اعداد و شمار کے ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو اور اسٹیٹ بینک کا حساب

ایف بی آر ٹیکس کی کارکردگی

ایف بی آر کے ٹیکسوں کے اندر براہ راست ٹیکس مالی سال 19ء کے دوران 5.9 فیصد کم ہو گئے جبکہ مالی سال 18ء میں 14.3 فیصد نمو ہوئی تھی (**جدول 4.2**)۔ سب سے زیادہ کمی رضاکارانہ ادائیگیوں میں ہوئی جبکہ ودہولڈنگ ٹیکسوں میں کمی نے مجموعی براہ راست ٹیکسوں کو گھٹا دیا۔

براہ راست ٹیکسوں میں 65.0 فیصد حصہ رکھنے والے ودہولڈنگ ٹیکس میں کمی تنخواہوں، معاہدوں، نقد نکلوائے جانے اور ٹیلی فون سے ہونے والی وصولیوں میں نمایاں کمی کی وجہ سے ہوئی۔ تنخواہوں سے ہونے والی وصولی میں کمی مالی سال 19ء کے بجٹ میں دی گئی انکم ٹیکس رعایات کے باعث آئی جبکہ پی ایس ڈی پی کے اخراجات میں کمی نے معاہدوں سے ہونے والی وصولی کو گھٹا دیا (**جدول 4.3**)۔

[5] صوبائی حکومتوں کو خدمات، زراعت اور غیر منقولہ املاک پر ٹیکس کا ذمہ دار بنایا جاتا ہے جس سے معاشی سرگرمی کے خاصے حصے اور ممکنہ ٹیکس محاصل کے خاطر خواہ پول کی نمائندگی ہوتی ہے۔ حوالہ: سیوک، ایس (2018ء)۔ پاکستان کے محاصل کے امکانات بروئے کار لانا۔ ساؤتھ ایشین جرنل آف میکرو اکنامکس اینڈ پبلک فنانس، (1)7، 36-17۔

مجموعی براہ راست ٹیکسوں میں 25.7 فیصد حصہ رکھنے والی رضاکارانہ ادائیگیوں میں مالی سال 19ء کے دوران بھاری سال بسال کمی ہوئی۔ رضاکارانہ ادائیگیوں کے اندر گوشواروں کو جمع کرانے سے ہونے والی ادائیگیوں کی بناپر کمی آئی جن میں گذشتہ سال اس وقت غیر معمولی اضافہ ہوا تھا جب افراد کی بڑی تعداد نے اثاثوں کی ڈکلیریشن اور ٹیکس ایمنسٹی اسکیم کا فائدہ اٹھایا تھا۔ اگرچہ مالی سال19ء میں اسی طرح کی ایمنسٹی اسکیم متعارف کرائی گئی تاہم اس کی کامیابی محدود رہی۔ چنانچہ مجموعی رضاکارانہ ادائیگیوں میں پیشگی ٹیکس کے ذریعے ہونے والی وصولی کا حصہ پھر 90 فیصد تک پہنچ گیا(**شکل 4.5**)۔

مالی سال 19ء میں عندالطلب وصولی میں پچھلے برس کی نسبت کوئی فرق نہیں آیا۔ ہوسکتا ہے مالی سال 19ء کے دوران ای فائلنگ کی آخری تاریخوں میں توسیع نے اس مد کے تحت جمود میں کردار ادا کیا ہو۔

جدول 4.4: ملکی اور درآمدی مرحلے پر سیلز ٹیکس*

ارب روپے؛ نمو فیصد میں

	م س18ء	م س19ء	نمو م س18ء	نمو م س19ء
ملکی				
پیٹرولیم مصنوعات	299.1	248.5	32.4	-16.9
سیمنٹ	24.1	21.6	-18.9	-10.2
مشروبات	17.7	12.2	-5.5	-30.9
سگریٹ	20.5	23.1	16.9	12.6
قدرتی گیس	4.9	4.4	-58.0	-10.3
دیگر	294.8	354.5	-8.7	20.2
درآمدات				
پیٹرولیم مصنوعات	264.2	221.3	24.6	-16.2
لوہا اور فولاد	68.3	69.6	23.5	1.8
گاڑیاں	66.8	63.0	25.9	-5.6
شیشے نما پلاسٹک وغیرہ	45.1	52.1	26.8	15.4
نامیاتی کیمیکلز	17.6	20.2	31.0	14.9
مجموعی سیلز ٹیکس	**1,485.3**	**1,459.2**	**11.8**	**-1.8**

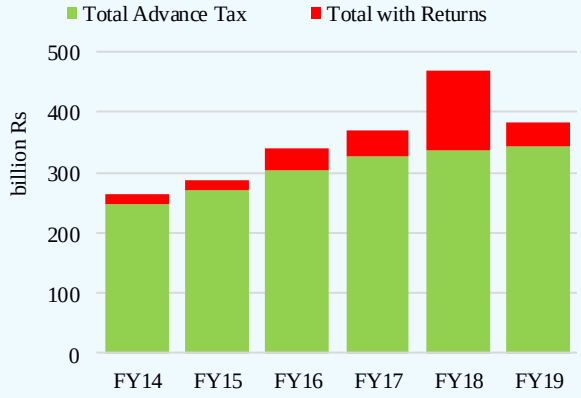
* الگ الگ اجزا کی تفصیل عبوری اعداد و شمار کی بنیاد پر ہے۔

اعداد و شمار کے مآخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو اور وزارت خزانہ

سیلز ٹیکس

مالی سال 19ء کے دوران سیلز ٹیکس وصولی 1.8 فیصد کم ہوگئی جبکہ مالی سال 18ء میں 11.8 فیصد بڑھی تھی۔ جیسا کہ پہلے ذکر کیا گیا، تمام کمی پیٹرولیم مصنوعات کی وجہ سے آئی جس سے ہونے والی وصولی سال بسال بنیاد پر ملکی فروخت میں 16.9 فیصد اور درآمد شدہ مصنوعات میں 16.2 فیصد کم ہوگئی(**جدول 4.4**)۔ اگرچہ قدر کے لحاظ سے پیٹرولیم مصنوعات کی فروخت میں دوران سال 6.0 فیصد نمو ہوئی تاہم مالی سال 19ء کی پہلی ششماہی میں پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس شرحوں میں بھاری کمی سے محاصل گر گئے(**جدول 4.5**)۔

شکل 4.5: رضاکارانہ ادائیگیوں کے اجزائے ترکیبی



Data source: Federal Board of Revenue

اس اثنا میں مالی سال 19ء کے دوران سیمنٹ کے شعبے سے ہونے والی وصولی 10.2 فیصد گھٹ گئی۔ پچھلے برس کی طرح یہ کمی ملکی منڈی میں سیمنٹ کے تھیلوں کی کم تعداد میں ترسیل سے منسوب کی جاسکتی ہے، بنیادی طور پر اس لیے کہ حکومت نے اپنے نان سی پیک پی ایس ڈی پی اخراجات مزید کم کردیے۔ امکان ہے کہ پی ایس ڈی پی کے علاوہ فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی میں اضافے (1.25 روپے فی کلو سے 1.50 روپے فی کلو)، ایکسل لوڈ کی مجوزہ تحدید (اوورلوڈنگ ٹرانسپورٹ کے عمل کو روکنے کے لیے) اور ایران سے اسمگل شدہ سیمنٹ پر کسی خاص کریک ڈاؤن کی عدم موجودگی جیسے عوامل نے بھی مالی سال19ء میں ملکی طلب کو کم کیا۔

کسٹم اور فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی

ریگولیٹری ڈیوٹیز عائد کیے جانے اور روپے کی قدر میں کمی (جس کی بناپر کم مقدار کے باوجود درآمدات کی قدر بڑھی) نے کسٹم ڈیوٹی کو 12.7 فیصد بڑھانے میں مدد دی جبکہ گذشتہ برس 22.4 فیصد نمو ہوئی تھی۔ کسٹم ڈیوٹی کی وصولی کے تمام اہم محرکات میں نمو ہوئی ماسوائے گاڑیوں کے۔

یہ بات قابل ذکر ہے کہ مجموعی درآمدی قدر میں اضافے کے باوجود ان کی نمو گذشتہ سال کی نسبت خاصی کم ہوئی۔ علاوہ ازیں، محاصل کے نقطہ نظر سے درآمدات کا ڈھانچہ ناسازگار ہے: پچھلے تین برسوں کے دوران ڈیوٹی فری درآمدات نے ڈیوٹی کے قابل درآمدات کی نمو کو پیچھے چھوڑ دیا ہے (**شکل 4.6**)۔ مالی سال 19ء میں بھی یہ رجحان جاری رہا؛ مطلق لحاظ سے بھی ڈیوٹی فری درآمدات میں اضافہ قابل ڈیوٹی درآمدات سے زیادہ تھا جس سے سال کے دوران مجموعی درآمدات میں ڈیوٹی فری درآمدات کا حصہ 32.6 فیصد تک پہنچ گیا۔

جدول 4.5: اہم پیٹرولیم مصنوعات پر لاگو کی جانے والی سیلز ٹیکس کی شرح

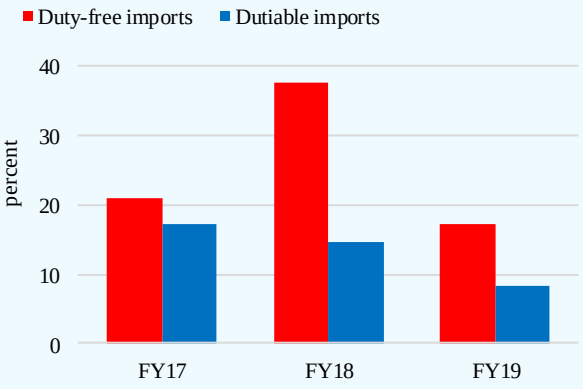
فیصد

موٹر اسپرٹ علاوہ ایچ او بی سی				ہائی اسپیڈ ڈیزل			
مالی سال 18ء		مالی سال 19ء		مالی سال 18ء		مالی سال 19ء	
مؤثر بہ		مؤثر بہ		مؤثر بہ		مؤثر بہ	
یکم جولائی 2017ء	20.5	یکم جولائی 2018ء	17.0	یکم جولائی 2017ء	33.5	یکم جولائی 2018ء	31.0
یکم اگست 2018ء	23.5	8 جولائی 2018ء	12.0	یکم اگست 2018ء	40	8 جولائی 2018ء	24.0
6 اگست 2019ء	20.5	یکم اگست 2018ء	9.5	6 اگست 2019ء	35.5	یکم اگست 2018ء	22.0
یکم ستمبر 2017ء	17.0	یکم اکتوبر 2018ء	4.5	یکم ستمبر 2017ء	30	یکم اکتوبر 2018ء	17.5
یکم اکتوبر 2017ء	17.0	یکم نومبر 2018ء	4.5	یکم اکتوبر 2017ء	31	یکم نومبر 2018ء	12.0
یکم جنوری 2018ء	17.0	یکم دسمبر 2018ء	8.0	یکم جنوری 2018ء	25.5	یکم دسمبر 2018ء	13.0
یکم فروری 2018ء	17.0	یکم جنوری 2019ء	17.0	یکم فروری 2018ء	25.5	یکم جنوری 2019ء	17.0
یکم مارچ 2018ء	17.0	5 مئی 2019ء	12.0	یکم مارچ 2018ء	25.5	5 مئی 2019ء	17.0
یکم اپریل 2018ء	21.5	یکم جون 2019ء	13.0	یکم اپریل 2018ء	27.5	یکم جون 2019ء	13.0
یکم مئی 2018ء	15.0			یکم مئی 2018ء	27.5		
یکم جون 2018ء	7.0			یکم جون 2018ء	17		
12 جون 2018ء	12.0			12 جون 2018ء	24		

اعداد و شمار کا ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو

مالی سال 19ء میں فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی وصولی بھی 11.6 فیصد بڑھ گئی جبکہ مالی سال 18ء میں 7.9 فیصد نمو دیکھی گئی تھی۔ تاہم اس وصولی کا خاصا حصہ ایکسائز کی شرح بڑھائے جانے کے بعد سگریٹ کی صنعت سے آیا۔ ان محاصل کو چھوڑ کر فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی نمو سال کے دوران گھٹ کر 0.6 فیصد ہو گئی۔ یہ مالی سال 18ء کی صورت حال کے برعکس ہے جب ایکسائز ڈیوٹی کی سالانہ نمو 7.9 فیصد جبکہ سگریٹ چھوڑ کر فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی 11.2 فیصد بڑھی تھی (**جدول 4.6**)۔ سگریٹ چھوڑ کر اس مد کے تحت ہونے والی وصولی سال بسال بنیاد پر دوسری اور تیسری سہ ماہی میں سکڑ گئی جس کا سبب مشروبات، قدرتی گیس، گاڑیوں اور سیمنٹ کے اجزا سے ہونے والی پست یا کم ہوتی ہوئی وصولی تھی۔ اس سے ملک کی معاشی سرگرمی میں مجموعی سست رفتاری کی نشاندہی ہوتی ہے۔

شکل 4.6: کسٹم ڈیوٹی وصولی کے لحاظ سے درآمدی نمو کا رجحان



Data source: Federal Board of Revenue

4.3 نان ٹیکس محاصل

مالی سال 19ء میں نان ٹیکس بہت گھٹ گئے جس کی وضاحت زیادہ تر اسٹیٹ بینک کے منافع میں بھاری کمی سے ہوتی ہے (**جدول 4.7**)۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ کچھ عرصے سے اسٹیٹ بینک کا منافع حکومت کے لیے محاصل کا اہم ذریعہ بن گیا ہے کیونکہ گذشتہ پانچ برسوں میں نان ٹیکس محاصل کا تقریباً ایک تہائی اسٹیٹ بینک کا منافع رہا ہے

(**شکل 4.7**)۔ چونکہ مرکزی بینک کی آمدنی زیادہ تر حکومتی قرضہ جات پر مارک اپ سے آتی ہے اس لیے اسٹیٹ بینک کے منافع کی منتقلی عملاً سودی ادائیگیوں کی جزوی واپسی کی نمائندگی کرتی ہے۔ تاہم مالی سال 19ء میں اسٹیٹ بینک کا منافع بہت کم ہو گیا کیونکہ بیرونی واجبات پر شرح مبادلہ کے بھاری نقصانات ہوئے۔

مزید برآں، پی ایس ڈی اخراجات میں مسلسل دو برسوں سے کمی (جس میں سرکاری شعبے کے اداروں کو حکومت کی قرض گاری شامل ہے) پی ایس ایز کی جانب سے مارک اپ کی کم ادائیگیوں کا باعث بنی۔ زیادہ تر کمی نیشنل ہائی وے اتھارٹی، واپڈا، ڈسکوز اور چشمہ نیوکلیر پاور پلانٹ کی وصولی میں دکھائی دی۔

ان ذرائع سے محاصل میں مجموعی کمی نے نان ٹیکس محاصل کے توانائی سے متعلق اجزا سے ہونے والی بلند وصولیوں کا اثر زائل کر دیا جن میں گیس اور تیل پر رائلٹی، خام تیل پر رکھا جانے والا ڈسکاؤنٹ اور دیگر لیویز شامل ہیں (**جدول 4.7**)۔ ان محاصل میں بیشتر اضافہ خام تیل کی روپے میں قیمت میں اضافے سے ہوا۔

جدول 4.6: سیلز ٹیکس اور فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی وصولی میں مخرف عناصر کا اثر

ارب روپے؛ نمو فیصد میں

	وصولی		نمو	
	م س18ء	م س19ء	م س18ء	م س19ء
سیلز ٹیکس	**1,485.3**	**1,459.2**	11.8	-1.8
جس میں پیٹرولیم مصنوعات	563.2	469.8	28.6	-16.6
مجموعی فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی	213.5	238.2	7.9	11.6
جس میں سگریٹ	67.1	91.0	1.2	35.5
سیلز ٹیکس علاوہ پیٹرولیم مصنوعات	891.1	922.1	3.5	7.3
فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی علاوہ سگریٹ	131.6	146.4	11.2	0.6

اعداد و شمار کا ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو

4.4 اخراجات

ترقیاتی اخراجات میں بڑی کمی کے باوجود مالی سال 19ء کے دوران مجموعی اخراجات 11.3 فیصد بڑھ گئے۔ زیادہ تر اضافہ جاری اخراجات کی وجہ سے ہوا جو 21.3 فیصد بڑھے جبکہ پچھلے سال 12.6 فیصد اضافہ ہوا تھا (**جدول 4.8**)۔

جدول 4.7: نان ٹیکس محاصل

ارب روپے

	اصل	
	م س18ء	م س19ء
مارک اپ (پی ایس ایز اور دیگر)	87.8	35.7
منافع منقسمہ	57.5	60.2
اسٹیٹ بینک کا منافع	233.2	12.5
دفاع	12.8	15.6
گیس اور تیل پر رائلٹی	58.2	87.9
پوسٹ آفس ڈیپارٹمنٹ کا منافع ریٹی ٹی اے	15.9	18.2
پاسپورٹ اور دیگر فیس	15.9	23.0
خام تیل پر رکھا گیا ڈسکاؤنٹ	9.1	14.0
خام تیل کے عوض ونڈفال لیوی	3.9	7.7
ایل پی جی پر پیٹرولیم لیوی	2.1	3.7
دیگر	264.5	148.7
مجموعی نان ٹیکس محاصل	**760.9**	**427.3**

اعداد و شمار کا ماخذ: وزارت خزانہ

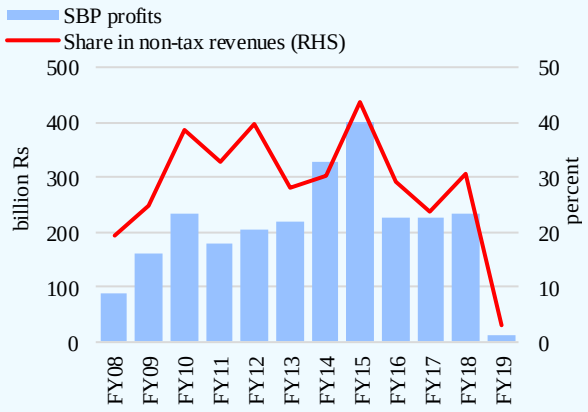
جاری اخراجات

بنیادی طور پر ملکی شرح سود میں اضافے کے باعث بلند سودی ادائیگیوں (جو 39.4 فیصد بڑھ گئیں) نے جاری اخراجات کی نمو کو بڑھا دیا۔ بیرونی قرضے پر مارک اپ ادائیگیاں بھی بڑھیں لیکن ان کی سطح خاصی کم رہی۔ اہم بات یہ ہے کہ حکومت نے قرض کی واپسی کا جو ابتدائی ہدف مقرر کیا تھا اس میں مالی سال 18ء سے صرف 6.2 فیصد زائد اضافہ کیا گیا تھا۔ یہ واضح ہے کہ مہنگائی کے راستے، شرح سود اور سرکاری قرضے کے اسٹاک کے حجم میں اضافے (نظر ثانی شدہ تخمینے) کو دیکھتے ہوئے حکومت نے مالی سال 19ء کے لیے قرض کی واپسی میں اضافے کا تخمینہ کم لگایا تھا۔ مارچ 2019ء میں حکومت نے سودی ادائیگیوں میں نمایاں اضافہ کیا لیکن اس وقت تک اتنی تاخیر ہو چکی تھی کہ مختلف حکمت عملی تشکیل نہیں دی جا سکتی تھی۔ مالی سال 19ء کے دوران مارک اپ ادائیگیاں 19-2018ء کے بجٹ میں درج خرچ کے ہدف سے 29.1 فیصد زیادہ تھیں۔ اس کے نتیجے میں آنے والے مالیاتی دباؤ کا اندازہ اس بات سے کیا جا سکتا ہے کہ مالی سال 19ء کے دوران ایف بی آر کے مجموعی ٹیکسوں کا تقریباً 55 فیصد صرف سودی ادائیگیوں پر استعمال ہو گیا۔

جاری اخراجات میں دوسری بڑی مد دفاع تھا جس میں پچھلے سال کی نسبت 11.3 فیصد اضافہ ہوا۔ تمام اضافہ پہلی تین سہ ماہیوں میں ہوا کیونکہ چوتھی سہ ماہی میں دفاعی اخراجات سال بسال گھٹ گئے۔ علاوہ ازیں مجموعی دفاعی اخراجات سال کے ہدف کے مطابق خرچ سے زیادہ تر ہم آہنگ رہے۔

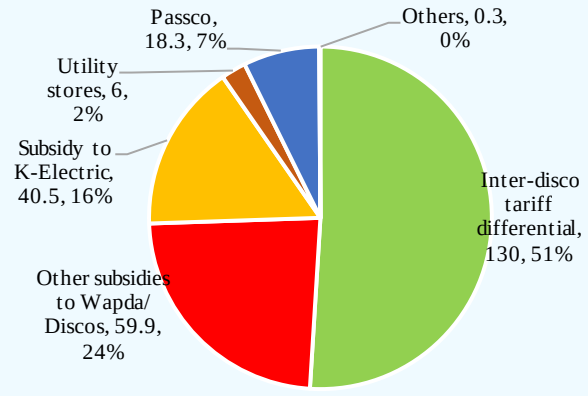
اس کے برعکس زراعانت کے اخراجات سال کے ہدف سے بہت زیادہ تجاوز کر گئے۔ دوران سال مجموعی زراعانت خرچ میں 72.8 فیصد اضافہ ہوا (نظر ثانی شدہ تخمینے) جو زیادہ تر بجلی کی پیداوار اور تقسیم کی مالی کمزوریوں کا پورا اثر آخری صارفین کو منتقل کرنے میں حکومت کے تذبذب کو ظاہر کرتا ہے (**شکل 4.8**)۔ مالی سال 19ء میں کپے سٹی ادائیگیوں میں اضافے اور پست کارکردگی والے پلانٹس سے حرارتی پیداوار جاری رکھنے کے باعث بجلی کی پیداوار کی مجموعی لاگت بڑھتی رہی۔[6] تقسیم میں ڈسکوز اپنے ٹرانسمیشن اور ڈسٹری بیوشن کے نقصانات پر مناسب طور پر قابو پا سکے نہ رقوم کی وصولی کو بہتر بنا سکے۔ چنانچہ دوران سال مالیاتی بوجھ کم کرنے کی خاطر بجلی کے نرخوں میں اضافے کی اجازت دینے کے باوجود حکومت توانائی کی پوری قدری زنجیر میں اداروں کو درپیش مالی مشکلات کی تلافی کرتی رہی۔ یہ امر قابل ذکر ہے کہ زراعانت شعبہ توانائی کی کمزوریوں کا صرف ایک حصہ ہے؛ ایک بڑا مسئلہ گردشی قرض کی صورت میں نیم مالیاتی خرچ کے طور پر جمع ہونا ہے۔

شکل 4.7: نان ٹیکس محاصل میں اسٹیٹ بینک کے منافع کے رجحانات



Data source: Ministry of Finance and SBP calculations

شکل 4.8: م س 19ء میں زراعانت کی ہیئت ترکیبی (ارب روپے اور فیصد)



Data source: Revised Estimates for FY19, Budget in Brief (FY20)

ترقیاتی اخراجات

ترقیاتی اخراجات میں 25.6 فیصد کمی ہوئی جبکہ گذشتہ برس 6.5 فیصد کی کمی ہوئی تھی۔ ترقیاتی اخراجات میں بھاری کمی وفاقی اور صوبائی سطح دونوں پر پی ایس ڈی پی اخراجات میں بڑی کمی کا نتیجہ تھی۔

وفاقی ترقیاتی اخراجات 12.9 فیصد سکڑ گئے جبکہ گذشتہ سال 20.6 فیصد کی کمی ہوئی تھی۔ ترقیاتی اخراجات کے اندر پی ایس ڈی پی خرچ میں نمایاں کمی درج کی گئی اور وہ مالی سال 14ء سے 17ء تک دوہندسی رفتار سے بڑھنے کے بعد مسلسل دوسرے سال گھٹ گیا۔ اہم بات یہ ہے کہ اگرچہ مالی سال 18ء میں پی ایس ڈی پی خرچ میں کمی بنیادی طور پر عبوری حکومت کے قیام اور چوتھی سہ ماہی کے دوران پی ایس ڈی پی کی رقوم کے اجرا کے قبل از انتخابات تعطل سے منسوب کی گئی تاہم مالی سال 19ء میں یہ کمی چاروں سہ ماہیوں پر محیط تھی۔

[6] ماخذ: خصوصی سیکشن 1: پاکستان میں بجلی کی قیمتیں مسلسل بلند کیوں رہتی ہیں؟، پاکستانی معیشت کی کیفیت پر بینک دولت پاکستان کی تیسری سہ ماہی رپورٹ مالی سال 19ء۔

جدول 4.8: مالیاتی اخراجات

ارب روپے؛ نمو فیصد میں

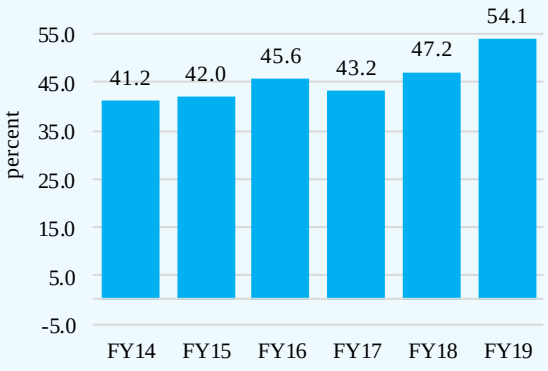
	م س18ء	م س19ء	مطلق تبدیلی	نمو	
				م س18ء	م س19ء
جاری اخراجات	**5,854.3**	**7,104.0**	**1,249.8**	**12.6**	**21.3**
وفاقی	3,789.8	4,776.2	986.4	9.1	26.0
جس میں					
سودی ادائیگیاں	1,499.9	2,091.1	591.2	11.2	39.4
(i)ملکی	1,322.6	1,820.8	498.2	8.4	37.7
(ii)بیرونی	177.3	270.3	93.0	38.3	52.5
دفاع	1,030.4	1,146.8	116.4	16.0	11.3
امن عامہ اور تحفظ	124.7	171.6	46.9	-2.5	37.6
دیگر	1134.8	1,366.6	231.9	2.4	20.4
صوبائی	2,064.5	2,327.9	263.4	19.6	12.8
ترقیاتی اخراجات	**1,584.1**	**1,178.4**	**-405.6**	**-6.5**	**-25.6**
سرکاری شعبے کا ترقیاتی پروگرام	1,456.2	1,008.2	-448.0	-7.7	-30.8
دیگر (بشمول بینظیر انکم سپورٹ پروگرام)	127.8	170.2	42.4	10.4	33.2
خالص قرض گاری	37.6	40.8	3.1	-393.6	8.3
مجموعی اخراجات*	**7,475.9**	**8,323.2**	**8,47.3**	**8.7**	**11.3**

* علاوہ شماریاتی انحراف

اعداد و شمار کے مآخذ: وزارت خزانہ اور اسٹیٹ بینک کا حساب

یہاں یہ ذکر بے محل نہ ہو گا کہ مالی سال 19ء کے دوران وفاقی پی ایس ڈی پی میں کمی کے باوجود سی پیک سے متعلق پی ایس ڈی پی منصوبوں پر خرچ کی سطح بلند رہی۔ پشاور کراچی موٹروے (سکھر ملتان سیکشن)، کے کے ایچ فیز II حویلیاں تھاکوٹ اور ایم I پر برہان ہکلہ سے ڈیرہ اسماعیل خان تک موٹروے سمیت بعض منصوبوں پر اخراجات خاصے بڑھے۔ ان سب کو ملا کر تینوں انفراسٹرکچر منصوبوں پر خرچ مالی سال 19ء کے دوران سی پیک کے مجموعی خرچ کے 60 فیصد سے زیادہ تھا۔

شکل 4.9: وفاقی حکومت کی محاصل کی کل وصولیوں میں صوبوں کو منتقل کردہ وسائل کا حصہ



Data source: Ministry of Finance

نان پی ایس ڈی پی ترقیاتی اخراجات کے اندر بے نظیر انکم سپورٹ پروگرام پر، جو سب سے بڑے سماجی تحفظ کے پروگراموں میں شامل ہے، خرچ 5.0 فیصد بڑھ کر 118.7 ارب روپے ہو گیا جبکہ مالی سال 18ء میں 1.4 فیصد نمو ہوئی تھی۔ گذشتہ برسوں کے مقابلے میں یہ نمو محدود رہی (مالی سال 16ء اور 17ء میں نمو کی شرح بالترتیب 11.1 فیصد اور 9.3 فیصد تھی) جس سے ترقیاتی اخراجات پر مالیاتی سختی کے اثر کی عکاسی ہوتی ہے۔

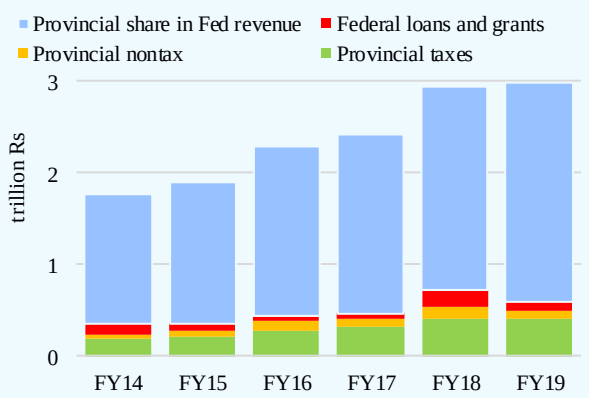
4.5 صوبائی مالیاتی کارروائیاں

مالی سال 19ء کے دوران صوبے بہتر مالیاتی نظم وضبط پر قائم رہے اور 190.0 ارب روپے کا مجموعی فاضل درج کیا جبکہ پچھلے سال 17.5 ارب روپے کا خسارہ ہوا تھا۔ زیادہ حصہ پنجاب کا تھا جس نے سال کے دوران ریکارڈ سطح کا فاضل فراہم کیا۔ بقیہ تین صوبوں نے بھی فاضل رقوم درج کیں تاہم ان کا حصہ سال کے ہدف 285.6 روپے کو حاصل کرنے کے ناکافی تھا (**جدول 4.9**)۔

صوبائی محاصل

اس حقیقت کے باوجود کہ وفاقی حکومت نے مالی سال 19ء کے دوران کم محاصل جمع کیے، وہ قابل تقسیم پول میں سے صوبوں کو 8.1 فیصد زائد رقم منتقل کرنے میں کامیاب رہی (**شکل 4.9**)۔ تاہم اس اضافے کا اثر صوبوں کی اپنی محاصل کی وصولی اور ترقیاتی قرضوں اور وفاقی حکومت کی منتقلی پست ہونے کی وجہ سے زائل ہو گیا۔ نتیجے کے طور پر مالی سال 19ء میں مجموعی صوبائی محاصل صرف 2.0 فیصد بڑھے جبکہ پچھلے سال 21.0 فیصد نمو ہوئی تھی۔

شکل 4.10: صوبائی محاصل کی اساس کی ہیئت ترکیبی



Data source: Ministry of Finance

صوبوں کی اپنی محاصل کی وصولی 10.9 فیصد کم ہو گئی جبکہ پچھلے سال 36.6 فیصد نمو ہوئی تھی۔ یہ کمی صوبائی نان ٹیکس محاصل میں بھاری کمی کے باعث ہوئی جس سے وفاقی سے صوبائی اداروں کو پن بجلی کے منافع کی مد میں ادائیگیوں میں تاخیر کی عکاسی ہوتی ہے۔ گذشتہ سال منتقل کیے جانے والے 61.3 ارب روپے کے مقابلے میں مالی سال 19ء کے دوران پن بجلی سے ہونے والا منافع صرف 21.1 ارب روپے تھا حالانکہ ہائیڈل پیداوار پچھلے برس سے 14.6 فیصد زیادہ رہی۔ سب سے زیادہ خیبر پختونخوا متاثر ہوا کیونکہ یہ منافع اس صوبے کے لیے محاصل کا سب سے بڑا ذریعہ ہے۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ اس وقت وفاقی اور خیبر پختونخوا حکومتوں کے درمیان ایک عبوری بندوبست موجود ہے جس کے مطابق خالص ہائیڈل منافع کی منتقلی کے لیے رقم حاصل کرنے کی خاطر بجلی کے صارفین سے 1.1 روپے فی کلوواٹ آور (جس پر 5 فیصد سالانہ اضافہ مقرر ہوا ہے) کی فرضی یکساں شرح سے وصولی کی جارہی ہے۔ تاہم سیاسیت کے مسائل کی بنا پر وفاقی حکومت جمع کردہ رقوم صوبائی حکومتوں کو منتقل نہ کر سکی۔

اس کے مقابلے میں صوبائی ٹیکس محاصل مالی سال 19ء کے دوران 0.1 فیصد کی معمولی شرح سے بڑھے جبکہ پچھلے سال 24.7 فیصد اضافہ درج کیا گیا تھا۔ اس جمود کی وضاحت خدمات پر جنرل سیلز ٹیکس (GSTS) کی وصولی میں 9.4 فیصد کی بڑی کمی سے ہوتی ہے جس نے اسٹیمپ ڈیوٹی، پراپرٹی ٹیکس، ایکسائز ڈیوٹی اور دیگر ذرائع سے ہونے والی بھاری وصولیوں کا اثر زائل کر دیا۔ جی ایس ٹی ایس میں کمی غالباً سال کے دوران شعبہ خدمات میں مجموعی سست رفتاری کی بنا پر آئی۔

اگرچہ مالی سال 19ء میں صوبوں کے اپنے محاصل کی وصولی کی سست رفتاری مجموعی کمزور نمو سے منسلک کی جاسکتی ہے تاہم اٹھارہویں ترمیم کے متعارف کیے جانے کے بعد صوبائی حکومتوں کی کارکردگی بالعموم متاثر کن نہیں رہی۔ توقع تھی کہ وقت گذرنے کے ساتھ ساتھ صوبے اپنے ادارہ جاتی ڈھانچے کو تبدیل کر کے ٹیکس جمع کرنے کی صلاحیت بڑھائیں گے اور وفاقی منتقلیوں پر انحصار کم کریں گے۔ تمام صوبوں کے پاس محاصل اکٹھا کرنے کے مخصوص ادارے ہونے کے باوجود وہ ابھی تک وفاقی منتقلیوں (قابل تقسیم پول نیز ترقیاتی قرضوں اور منتقلیوں دونوں سے) پر بہت زیادہ انحصار کرتے ہیں (**شکل 4.10**)۔ اہم بات یہ ہے کہ یہ ادارے پاکستان کی معیشت کے سب سے بڑے شعبے یعنی خدمات سے سیلز ٹیکس اور شعبہ زراعت سے انکم ٹیکس جمع کرنے کے ذمہ دار ہیں۔ صوبائی حکومتیں وصولی بہتر بنانے کے لیے مناسب حکمت عملی تشکیل دینے میں ناکام رہی ہیں۔

جدول 4.9: صوبائی مالیاتی سرگرمیاں

ارب روپے

	پنجاب	سندھ	خیبر پختونخوا	بلوچستان	کل	نمو
م س 19ء						
الف۔ مجموعی محاصل (i+ii+iii)	1421.2	820.6	489.2	264.9	2995.9	2.0
(i) وفاقی محاصل میں صوبائی حصہ	1167.4	599.7	393.0	237.6	2397.8	8.1
(ii) صوبائی محاصل (I+II)	232.4	187.4	50.8	17.5	488.1	-10.9
I۔ ٹیکس	192.6	177.9	19.8	11.5	401.8	0.1
II۔ نان ٹیکس محاصل	39.7	9.4	31.0	6.1	86.3	-41.2
(iii) وفاقی قرضے اور متعلقیاں	21.4	33.5	45.4	9.7	110.0	-36.4
ب۔ مجموعی اخراجات	1372.4	765.0	472.1	247.6	2857.0	-3.5
جاری**	1129.8	656.7	358.3	206.0	2350.8	13.0
ترقیاتی	242.5	108.3	113.8	41.6	506.2	-42.5
فرق (الف۔ب)	48.8	55.6	17.1	17.3	138.9	-720.8
مالکاری* (مجموعی توازن)	**-122.3**	**-42.1**	**-6.6**	**-19.1**	**-190.0**	**-1183.7**
م س 18ء						
الف۔ مجموعی محاصل (i+ii+iii)	1,412.0	802.8	481.5	242.3	2,938.5	21.0
(i) وفاقی محاصل میں صوبائی حصہ	1,078.8	562.3	363.5	212.9	2,217.4	12.8
(ii) صوبائی محاصل (I+II)	259.1	192.7	82.2	14.0	548.1	36.6
I۔ ٹیکس	197.5	176.1	18.3	9.4	401.4	24.7
II۔ نان ٹیکس محاصل	61.6	16.6	63.9	4.6	146.7	84.5
(iii) وفاقی قرضے اور متعلقیاں	74.1	47.8	35.8	15.3	173.0	182.9
ب۔ مجموعی اخراجات	1,418.6	845.1	447.1	250.1	2,960.9	14.3
جاری**	948.8	619.7	329.7	182.5	2,080.7	19.6
ترقیاتی	469.8	225.4	117.4	67.6	880.1	3.3
فرق (الف-ب)	-6.6	-42.3	34.4	-7.8	-22.4	-86.3
مالکاری* (مجموعی توازن)	**17.4**	**34.7**	**-10.1**	**-24.4**	**17.5**	**10.5**

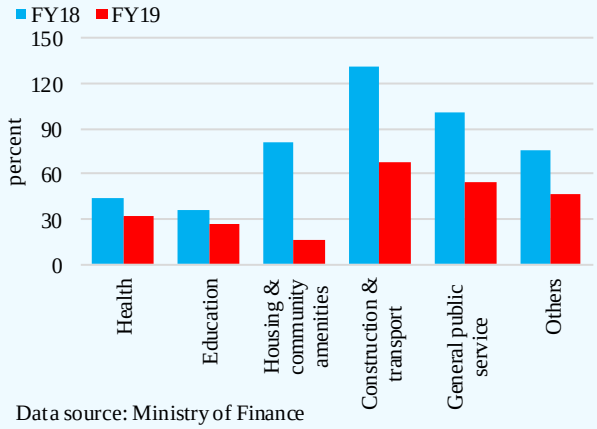
*مالکاری میں منفی علامت کا مطلب ہے فاضل۔ **جاری اخراجات کے اعداد و شمار کی جدول 4.5 میں دیے گئے اعداد و شمار سے مماثلت ضروری نہیں کیونکہ یہاں درج اعداد و شمار میں وفاقی حکومت کو مارک اپ ادائیگیاں شامل ہیں۔

اعداد و شمار کے مآخذ: وزارت خزانہ اور اسٹیٹ بینک کا حساب۔

سب سے پہلے یہ سمجھنا ضروری ہے کہ اختیارات کی تقسیم کا عمل خود نامکمل ہے کیونکہ محاصل پیدا کرنے اور خرچ کرنے کی مالی خود مختاری ضلعی سطح تک نہیں پھیلائی گئی۔ اس کی وجہ سے محاصل اکٹھا کرنے کے امکانات محدود ہو جاتے ہیں اور خرچ کا معیار بھی متاثر ہوتا ہے۔ محاصل کے نقطہ نظر سے صوبائی حکومتوں کے اندر ایجنسیوں میں بہت زیادہ تفرقہ ہے جس کی وجہ سے ٹیکسیشن کا طریقہ کار پیچیدہ ہے: (i) ایکسائز اور ٹیکسیشن کے محکمہ جات، جو شہری غیر منقولہ جائیداد پر ٹیکس، پیشوں پر ٹیکس، موٹر وہیکل ٹیکس، اور صوبائی ایکسائز وصول کرتے ہیں؛ (ii) بورڈز آف ریونیو، جو زرعی انکم ٹیکس، اراضی کے ٹیکسز، اسٹیمپ ڈیوٹی اور پراپرٹی لین دین پر دیگر ٹیکس وصول کرتا ہے؛ اور (iii) ریونیو حکام جو جی ایس ٹی ایس وصول کرتے ہیں (سندھ ریونیو بورڈ، پنجاب ریونیو اتھارٹی، کے پی ریونیو اتھارٹی اور بلوچستان ریونیو اتھارٹی)۔ یہ ادارے صوبائی

وزارت ہائے خزانہ کی وضع کردہ پالیسیوں پر عملدرآمد کے ذمہ دار ہیں۔ کارکردگی بہتر بنانے اور ٹیکس گزاروں کی سہولت کے لیے ان اداروں کو باہم مربوط کیا جانا چاہیے۔

شکل 4.11: پنجاب کے ترقیاتی اخراجات کے رجحانات



Data source: Ministry of Finance

صوبائی حکومتوں کو ان ایجنسیوں میں ترغیباتی ڈھانچے کو بھی درست کرنا چاہیے کیونکہ ان کی جانب سے ٹیکس کے حصول کے سلسلے میں کوئی سنجیدہ کوشش دکھائی نہیں دیتی۔ یہ ایجنسیاں ابھی تک ایک پرانی ٹیکس اساس پر انحصار کر رہی ہیں جن میں پراپرٹی ٹیکس، اسٹیمپ ڈیوٹیاں اور ریاموٹر وہیکل ٹیکس شامل ہیں اور بلند امکانات رکھنے والے شعبوں میں کوششیں جاری رکھے ہوئے ہیں۔[7] استعداد کے مسائل بھی ہیں خصوصاً زرعی انکم ٹیکس کی وصولی کے حوالے سے، جو یا تو خالص آمدنی یا زیر ملکیت زمین پر ٹیکس کی شکل میں وصول کیا جاتا ہے، ان میں سے جو بھی زیادہ ہو۔ اس مد میں کم وصولی بنیادی طور پر خالص زرعی آمدنی کو جانچنے اور ان افراد کی شناخت میں مشکلات کو ظاہر کرتی ہے جن کی خالص آمدنی مقررہ سطح سے زیادہ ہے۔ چنانچہ جو کچھ محاصل بھی زراعت سے وصول ہوتے ہیں ان کی بنیاد زیر ملکیت اراضی ہوتی ہے۔ جہاں تک خدمات کا تعلق ہے، خدمات کے اداروں کی بڑی تعداد کی غیر رسمی نوعیت وصولی میں رکاوٹ بنتی ہے۔ مزید یہ کہ صوبوں کے درمیان جی ایس ٹی کے ڈھانچے اور شرحوں میں فرق کی وجہ سے ان فرموں کے لیے ٹیکسیشن کا طریقہ بہت پیچیدہ ہو جاتا ہے جو ملک بھر میں کام کرتی ہیں۔

یہاں یہ بات واضح کرنا ضروری ہے کہ زراعت اور خدمات پاکستان کے جی ڈی پی میں 74.4 فیصد حصہ رکھنے کے باوجود ٹیکس وصولی میں بہت کم حصہ ڈالتے ہیں۔[8] اس لیے ملک کی ٹیکس تا جی ڈی پی شرح بہتر بنانے، محاصل کی اساس کی توسیع دینے اور اس میں تنوع لانے اور محاصل کے ذرائع کو مساویانہ طور پر استعمال کرنے میں صوبائی حکومتوں کو بہت اہم کردار ادا کرنا چاہیے۔ ان حکومتوں کے پاس آئینی اختیار موجود ہے، انہیں صرف پائیدار نمو کے مقصد کو تقویت دینے اور اپنے اداروں کو ان کے عملے اور نظام کی تکنیکی تربیت کے ذریعے مضبوط بنانے کے لیے سنجیدہ عزم درکار ہے۔

صوبائی اخراجات

جہاں تک اخراجات کا تعلق ہے، مالی سال 19ء کے دوران صوبوں نے 3.5 فیصد کی کمی درج کی جبکہ پچھلے سال 14.3 فیصد اضافہ ہوا تھا۔ یہ کمی صوبائی حکومتوں کی مالیاتی یکجائی کی کوششوں کی تقویت کے لیے فاضل پیدا کرنے کی صوبائی حکومتوں کی کوششوں کی عکاسی کرتی ہے۔ پنجاب اور سندھ نے بقیہ دو صوبوں سے زیادہ کفایت شعاری کا مظاہرہ کیا کیونکہ گذشتہ سال انہوں نے بھاری خسارے درج کیے تھے اور مالی سال 19ء میں بھاری فاضل پیدا کرنے کا عزم ظاہر کیا تھا۔ تاہم اخراجات پر تمام نظم وضبط ترقیاتی اخراجات میں دیکھا گیا کیونکہ صوبائی حکومتوں کے جاری اخراجات دوران سال 13.0 فیصد بڑھ گئے۔

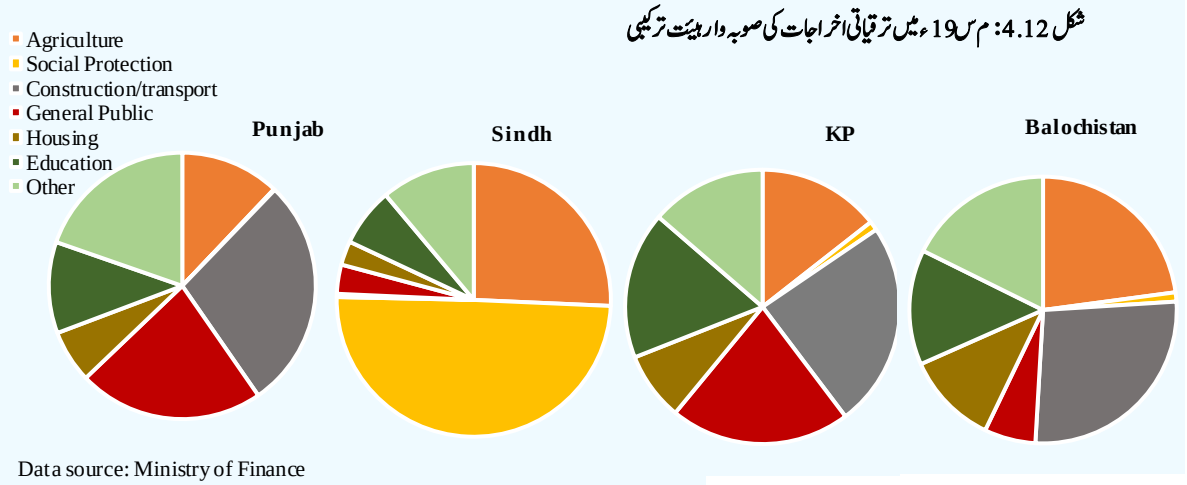
پنجاب میں ہدف کے مطابق ترقیاتی اخراجات مالی سال 18ء کی سطح کے نصف پر مقرر کیے گئے۔ حکومت نے اس بھاری کٹوتی کو حالیہ برسوں میں مکمل ہونے والے منصوبوں سے متعلق عملی اخراجات، گذشتہ چند برسوں کے دوران بڑے پیمانے پر کی جانے والی بھرتیوں اور اجناس کی کارروائیوں اور پنشن واجبات سے متعلق زراعانت

[7] مثال کے طور پر سندھ میں 22 فیصد چھ ذرائع سے وصول کیا جاتا ہے: اسٹیمپ ڈیوٹی، کیپٹل ویلیو ٹیکس، صوبائی ایکسائز ڈیوٹی، موٹر وہیکل ٹیکس، پراپرٹی ٹرانسفر ٹیکس اور شہری غیر منقولہ املاک ٹیکس۔ ماخذ: سندھ کا سرکاری اخراجات کا جائزہ، عالمی بینک (2016ء)۔

[8] صوبے کے اپنے محاصل (صوبائی ٹیکس اور نان ٹیکس) نے مالی سال 10ء سے اب تک جی ڈی پی میں اوسطاً 1.0 فیصد حصہ ڈالا (ماخذ: وزارت خزانہ)۔

کے لیے فنڈنگ کے مؤخر ہونے سے منسوب کیا۔ اخراجات پر قابو کا عمل تمام شعبوں بشمول انفراسٹرکچر، نقل و حمل، خدمات، تعلیم اور صحت میں پھیلا ہوا تھا(**شکل 4.11**)۔ اگرچہ حکومت نے مجموعی طور پر اپنا ہدف حاصل کر لیا تاہم پوری شعبے پر پھیلے ہوئے تغیرات دیکھے گئے جو صوبائی ترجیحات کی عکاسی کرتے تھے(**شکل 4.12**)۔ مثال کے طور پر حکومت نے بجٹ 2019ء میں پچھلے برس کے مقابلے میں تعمیرات اور نقل و حمل کے اخراجات میں سب سے زیادہ کٹوتی کی تھی۔ تاہم اصل خرچ اس سے بھی کم تھا۔ لیکن پنجاب میں تعلیم، صحت، امن عامہ و تحفظ پر خرچ ہدف کے مطابق تھا۔

شکل 4.12: م س 19ء میں ترقیاتی اخراجات کی صوبہ وار ہیئت ترکیبی



Data source: Ministry of Finance

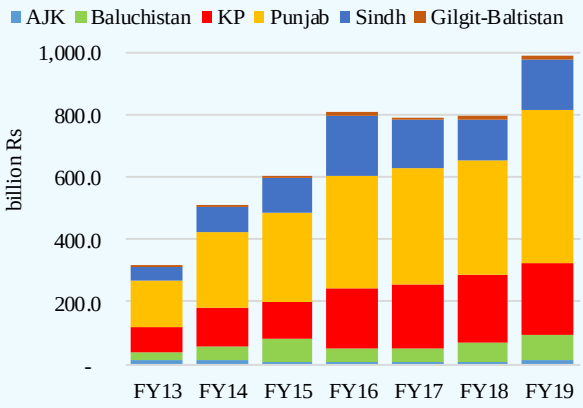
اس کے مقابلے میں سندھ کا مالی سال 19ء میں اپنے ترقیاتی اخراجات میں 11.8 فیصد نمو کا ہدف یکجائی کی کوششوں سے کچھ غیر ہم آہنگ محسوس ہوا۔ تاہم اس کا اصل خرچ بجٹ کے مطابق اخراجات کا صرف 43.0 فیصد رہا۔ اہم بات یہ ہے کہ سندھ کو دوران سال حکومت سے زیادہ متنقلیاں (قابل تقسیم پول اور ترقیاتی قرضے / گرانٹس ملا کر) موصول ہوئیں لیکن یہ متنقلیاں جس وقت کی گئیں اس کے ساتھ کفایت شعاری کے مقاصد اور غیر یقینی کیفیت کے باعث صوبائی حکومت اپنے منصوبے کے مطابق خرچ نہ کر سکی۔ منصوبوں کے نفاذ کے حوالے سے استعداد کے مسائل، ترقیاتی اسکیموں کی مجموعی سست رفتار اور نئے منصوبوں کی منظوری میں تاخیر کی وجہ سے بھی حکومتی خرچ محدود رہا۔ مزید برآں، یہ بات بھی قابل ذکر ہے کہ سندھ حکومت کا ترقیاتی خرچ تمام صوبائی حکومتوں میں اپنے دو شعبوں کی طرف بہت زیادہ جھکاؤ کی بنا پر نمایاں ہے: سماجی اخراجات اور زراعت۔ انفراسٹرکچر کی ترقی اور ٹرانسپورٹ کا حصہ ترقیاتی مصارف کا ایک فیصد بھی نہیں؛ دیگر صوبے اپنے ترقیاتی خرچ کا کم از کم ایک چوتھائی ان دو شعبوں کے لیے مختص کرتے ہیں۔ مطلق لحاظ سے سندھ نے تعمیرات اور ٹرانسپورٹ پر 500 ملین روپے سے بھی کم خرچ کیے۔ صوبے میں بلکہ بڑے شہری مراکز تک میں انفراسٹرکچر اور پبلک ٹرانسپورٹ کی حالت کے پیش نظر صوبائی حکومت کو اپنے ترقیاتی اخراجات کے جزدان کی تشکیل نو کرنے کی ضرورت ہے۔

خیبر پختونخوا نے بھی مالی سال 19ء کے دوران ترقیاتی اخراجات کے لیے زیادہ بجٹ مختص کیا لیکن اس کا 69 فیصد خرچ کیا۔ تاہم خیبر پختونخوا واحد صوبہ رہا جس نے بڑی حد تک اپنے ترقیاتی اخراجات کی سطح قائم رکھی۔ اہم بات یہ ہے کہ اپنے سالانہ ترقیاتی منصوبے کے تحت اصل خرچ میں زیادہ تر بہتری ضلعی سطح کے مصارف میں دیکھی گئی جس میں پچھلے سال کی نسبت تین گنا اضافہ درج کیا گیا۔ صوبائی حکومت کا ترقیاتی خرچ (بیرونی منصوبہ جاتی امداد چھوڑ کر) دوران سال حقیقتاً گر گیا۔ نتیجے کے طور پر مجموعی ترقیاتی منصوبے میں ضلعی سطح کے خرچ کا حصہ مالی سال 18ء میں 13.5 فیصد سے بڑھ کر مالی سال 19ء میں 17.7 فیصد ہو گیا۔ ایک اور اہم پہلو جس میں خیبر پختونخوا دوسرے صوبوں سے نمایاں نظر آیا وہ بیرونی امداد کا بھاری حجم ہے۔ اس کے 30 فیصد سے بھی زائد ترقیاتی منصوبوں کی مالکاری بیرونی منصوبہ جاتی قرضوں سے کی گئی جن میں ایشیائی ترقیاتی بینک سے 30 ارب روپے کی امداد شامل ہے۔ یہ رقوم زیادہ تر پشاور ماس ٹرانزٹ، سڑکوں کی مرمت اور دریاؤں اور ندیوں پر مائیکرو ہائیڈرو الیکٹرک پاور پلانٹس کی تعمیر پر خرچ کی گئی۔ قرضوں کے علاوہ 24.0 ارب روپے کی غیر ملکی گرانٹس سے بھی صوبے میں ترقیاتی کام کو فائدہ پہنچا۔ ان میں صحت کی سہولتوں اور تعلیم کے ڈھانچے کی بہتری کے لیے یو کے / ڈی ایف آئی ڈی کا خرچ نمایاں ترین تھا۔

آخراً، بلوچستان میں مالی سال 19ء کے بجٹ میں ترقیاتی اخراجات کے لیے مختص رقم مالی سال 18ء سے 30.5 فیصد زیادہ تھی۔ تاہم سال کے دوران اس کا صرف 47 فیصد خرچ کیا گیا جن میں تعمیر اور ٹرانسپورٹ میں مختص رقم سے کم خرچ کا حجم سب سے زیادہ تھا۔ سال بسال بنیاد پر تعلیم کے سوا اخراجات کی تقریباً تمام مدوں میں کمی دیکھی گئی۔ دیگر صوبوں کے مقابلے میں تعلیم کی دشوار صورت حال کے پیش نظر بلوچستان حکومت نے اس شعبے پر سمجھوتہ نہیں کیا۔[9]

صوبائی ترقیاتی اخراجات کے تجزیے سے دو اہم رجحانات سامنے آتے ہیں: اوّل، ٹرانسپورٹ اور تعمیرات کے شعبوں پر تمام صوبوں نے اخراجات کم کیے۔ اگرچہ یہ شعبے معیشت میں انفراسٹرکچر کو بہتر بنانے کے نقطہ نظر سے اہم ہیں تاہم نئے منصوبوں کے آغاز کے لیے عارضی سمجھوتہ کیا جاسکتا ہے خصوصاً سماجی اہمیت کے دیگر اہم مصارف کی گنجائش پیدا کرنے کے لیے۔ واحد باعث تشویش نکتہ یہ ہے کہ جاری منصوبوں میں تاخیر ہوتی ہے۔ مثلاً سندھ، پنجاب، خیبر پختونخوا میں بس ریپڈ ٹرانزٹ کے تمام جاری منصوبے اپنی ڈیڈلائن پر مکمل نہ ہوسکے (ناکافی رقوم سے لے کر عملدرآمد کی استعداد تک اس کی مختلف وجوہ ہیں) اور بتایا گیا ہے کہ یہ تاخیر منصوبوں کی لاگت میں جزوی طور پر ذمہ دار ہے۔ دوم، انفراسٹرکچر کے اخراجات میں بھاری کٹوتی کے باوجود تمام صوبے تعلیم اور صحت پر خرچ نہ بڑھا سکے۔ یہاں یہ بات یاد رکھنا چاہیے کہ اٹھارہویں ترمیم کے بعد ان شعبوں پر خرچ کی ذمہ داری صوبائی حکومتوں کی ہے۔ وفاقی حکومت اپنے نصف سے زائد محاصل صوبوں کو منتقل کر دیتی ہے اور قرض کی واپسی، دفاع اور دیگر اہم اخراجات بمشکل پورے کر پاتی ہے۔ تاہم استعداد کے مسائل اور صوبائی محاصل کی کمزور وصولی کے باعث صوبائی حکومتیں ان اہم شعبوں میں بہت کم خرچ کر رہی ہیں؛ اس وقت تعلیم پر خرچ جی ڈی پی کا صرف 2.4 فیصد ہے جبکہ صحت پر ایک فیصد بھی نہیں۔ ان شعبوں میں جنوبی ایشیا کے اعداد و شمار بالترتیب 3.4 اور 3.6 فیصد ہیں، اس لیے پاکستان کی پوزیشن کافی نیچے ہے۔[10]

شکل 4.13: بینکاری نظام میں صوبائی حکومتوں کے ڈپازٹس



Data source: State Bank of Pakistan

یہاں یہ بات قابل ذکر ہے کہ مجموعی مالیاتی خسارے پر نظر رکھنے کے لیے صوبوں کو مالیاتی فاضل دکھانے ہوتے ہیں۔ چنانچہ وہ گذشتہ چند برسوں سے قابل تقسیم پول سے آنے والی رقوم کا کم استعمال کرتے رہے ہیں اور اضافی رقوم کو بینکاری نظام میں جمع کراتے رہے ہیں۔ جیسا کہ **شکل 4.13** میں دکھایا گیا ہے، صوبائی حکومتوں کے مجموعی ڈپازٹس پچھلے چند برسوں سے مسلسل بڑھ رہے ہیں اور مالی سال 19ء کے آخر تک ایک ٹریلین روپے ہوگئے۔ اس امر کو درست تناظر میں دیکھا جائے تو یہ رقم سال کے دوران صوبوں کے مجموعی ترقیاتی اخراجات سے بھی زیادہ ہے۔

[9] اس صوبے میں شرح خواندگی لگ بھگ 41 فیصد ہے جو پنجاب، سندھ اور خیبر پختونخوا (علی الترتیب 62 فیصد، 55 فیصد اور 53 فیصد) سے بہت کم ہے۔ ماخذ: بلوچستان قرطاس ابیض برائے مالی سال 19ء۔

[10] جنوبی ایشیا کے لیے تعلیم اور صحت کے جزدانوں پر (فیصد جی ڈی پی کے لحاظ سے) اوسط حکومتی خرچ بالترتیب 3.4 فیصد (2017ء) اور 3.6 فیصد (2016ء) تھا۔ ماخذ: عالمی ترقیاتی اظہاریے۔