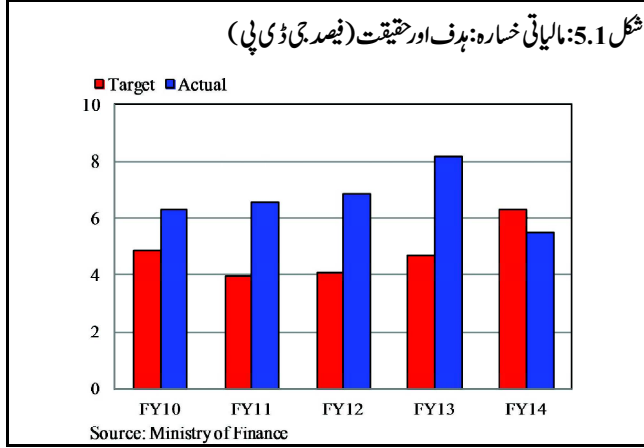


5 مالیاتی پالیسی

5.1 عمومی جائزہ



مالی سال 14ء میں بحیثیت مجموعی میزانی خسارہ جی ڈی پی کا 5.5 فیصد رہا جو گذشتہ سال 8.2 فیصد رہا تھا۔ ایسا کئی سال بعد ہوا کہ میزانی خسارہ مالی سال کے ہدف کے اندر رہا (ہدف جی ڈی پی کا 6.5 فیصد تھا، شکل 5.1)۔ یہ کارکردگی مالیاتی محاذ پر آنے والی متعدد مثبت تبدیلیوں کے سبب ممکن ہوئی:

- م س 14ء کے دوران مجموعی حاصل میں نمونہ 22 فیصد رہی جو گذشتہ سال کے 16.2 فیصد اضافے سے بہتر ہے۔ ٹیکس اور غیر ٹیکس دونوں طرح کے حاصل میں اضافہ ہوا،

- جاری اخراجات میں جو مجموعی م س 13ء کے دوران 17.2 فیصد رہی تھی وہ زیر جائزہ عرصے میں گر کر 9.4 فیصد پر آگئی۔ اس میں بنیادی کردار زر اعانت میں کمی کا تھا،

- ترقیاتی اخراجات میں گذشتہ سال 6.2 فیصد کی سست رفتار نمود ہوئی تھی جو م س 14ء میں عمدگی سے بحال ہو کر 46.2 فیصد پر جا پہنچی،¹

- بنیادی خسارہ جی ڈی پی کے 0.9 فیصد تک آ گیا جو گذشتہ کئی سال میں نمایاں بہتری کا عکاس ہے، جیسا کہ جدول 5.1 میں دکھایا گیا ہے،

- م س 14ء میں صوبوں کو 23 ارب روپے ہدف کے مقابلے میں مجموعی طور پر 149.5 ارب روپے کی فاضل رقم حاصل ہوئی، یہ رقم گذشتہ سال کی 62.8 ارب روپے سے خاصی زیادہ ہے،² اور

- ایک طرف بیرونی مالکاری دستیاب رہی اور دوسری طرف خسارہ نسبتاً کم رہا جس سے بینکوں پر دباؤ تیزی سے کم ہو گیا۔

تاہم اس بہتر کارکردگی کے باوجود کئی امور توجہ طلب بھی ہیں۔ مثال کے طور پر:

- محاصل میں مستحکم نمو کو رقم کی یکبارگی آمد سے سہارا ملا تھا: (1) ”پاکستان ڈیولپمنٹ فنڈ“ کے تحت گرانٹ، (2) سرکاری شعبے کے اداروں کو قرضے پر سود کی وصولی³ اور (3)

1 جون 2014ء تک پاکستان ترقیاتی فنڈ کے غیر استعمال شدہ 157 ارب روپے شامل ہیں۔ اسے منہا کر کے ترقیاتی اخراجات میں م س 14ء کے دوران 26 فیصد اضافہ ہوا۔
2 وفاقی حکومت کو مالیاتی خسارہ گھٹانے میں مدد دینے کے لیے صوبوں سے توقع ہے کہ وہ فاضل رقم پیدا کریں گے۔ مثال کے طور پر م س 14ء میں صوبوں کا حصہ نکالنے کے بعد وفاقی حکومت کے حاصل 2,006 ارب روپے تھے، 1,771 ارب روپے قرضوں کی واپسی اور وفاقی اخراجات کی مد میں نکالنے کے بعد اس کے پاس 1,113.9 ارب روپے بقیہ جاری اخراجات کے لیے صرف 235 ارب روپے بچے۔ اس فرق کو پورا کرنے کے لیے یا تو قرض لیا جاتا ہے یا پھر صوبوں کو ہدف سے زائد فاضل رقم جمع کرنی ہوتی ہے۔
3 گردش قرضے کے غیر نقد حصے کا تفسیر جولائی 2013ء میں کیا گیا جس میں سرکاری شعبے کے اداروں (این ٹی ڈی سی، این ٹی ٹی او، این ٹی او اور او ایچ اے) سے وفاقی حکومت کو قابل وصولی 56 ارب روپے کے سود کی وصولی بھی شامل تھی۔ چنانچہ سرکاری شعبے کے اداروں سے سود کی مد میں مجموعی وصولیاں م س 14ء میں بڑھ کر 67 ارب روپے ہو گئیں جبکہ م س 13ء میں صرف 12.3 ارب روپے ہوئی تھیں۔

جدول 5.2: مالیاتی خسارہ-چند تخمینے		
فیصدی ڈی بی	ارب روپے	
8.2	1,833.9	م 13ء کا بجٹ خسارہ
		م 14ء کا بجٹ خسارہ
6.5	1,650.6	ہدف
5.5	1,388.7	وزارت خزانہ کا بتایا ہوا تخمینی خسارہ
محاصل کے حوالے سے مطابقت		
	157.2	پی ڈی ایف کے تحت گرانٹ
	67.7	پوائس ایف کا استعمال
	56.0	سرکاری شعبے کے اداروں پر سود
1.1	280.9	
6.6	1,669.6	م 14ء کا ایڈجسٹ کردہ خسارہ
اخراجات کے پہلو سے ایڈجسٹمنٹ		
	235.0 *	گردشی قرضے کی عدم ادائیگی
7.5	1,904.6	م 14ء کا بحیثیت مجموعی ایڈجسٹ کردہ خسارہ
* ذرائع ابلاغ کی اطلاعات سے پتہ چلتا ہے کہ گردشی قرضے کا حجم 235 ارب سے 370 ارب روپے تک ہے، ہم نے یہاں محتاط اعداد و شمار لیے ہیں۔		

مالکاری کے ملکی ذرائع پر بوجھ کم کرنے کے لیے ”یونیورسل سروس فنڈ“ کا استعمال۔⁴ مزید برآں، گذشتہ کئی سالوں کے برعکس م 14ء میں حکومت نے گردشی قرضے کا تصفیہ نہیں کیا حالانکہ دوران سال اس کا حجم بڑھتا رہا۔ اگر ان امور کی مطابقت شامل کر لی جائے تو میزانی خسارہ ہدف سے خاصا آگے بڑھ جائے گا تاہم گذشتہ سال سے کم ہی رہے گا (جدول 5.2)۔

• اگرچہ وہ ہولڈنگ ٹیکس کے زیادہ استعمال، اور سیلز ٹیکس کی شرح بڑھنے سے محاصل کی بلند وصولی ممکن ہوئی تاہم اضافی نمو کا اہم سبب م 13ء کا اساسی اثر تھا کیونکہ انتخابات کا سال ہونے کی بنا پر م 13ء کے دوران ٹیکس وصولی کمزور رہی تھی۔⁵ ایف بی آر ٹیکس وصولی کا اپنا ہدف پورا نہ کر سکا حالانکہ دوران سال ہدف میں دو بار کمی کی گئی تھی۔

• اسی طرح ترقیاتی اخراجات میں مستحکم نمو کا سبب بھی م 13ء کا اساسی اثر تھا کیونکہ م 13ء میں ترقیاتی اخراجات صرف 6.2 فیصد بڑھے تھے۔ م 14ء کے دوران مستحکم نمو کے باوجود ترقیاتی اخراجات ہدف سے خاصے کم رہے، سرکاری شعبے کے ترقیاتی پروگرام (پی ایس ڈی پی) کے لیے مختص کردہ رقم کا تقریباً ایک چوتھائی م 14ء کے دوران

استعمال نہ ہو سکا کیونکہ وفاقی اور صوبائی دونوں حکومتیں اپنے ترقیاتی اہداف کو پورا نہ کر سکیں (جدول 5.3)۔ اس کے برعکس زر اعانت کی ادائیگیاں جن کا کوئی ہدف نہیں ہوتا اور جو بجلی کے شعبے میں ہی مرکوز ہیں، 240.4 ارب روپے ہدف سے 27.1 فیصد زائد رہیں۔⁶

5.2 محاصل

م 14ء کے دوران مجموعی محاصل (ٹیکس اور غیر ٹیکس) میں طاقتور نمو ہوئی اور وہ میزانی ہدف کے بے حد قریب رہے (جدول 5.3)۔ ایسا صرف اس لیے ممکن ہوا کہ غیر ٹیکس محاصل ہدف سے زائد وصول کر لیے گئے جبکہ ٹیکس محاصل کی وصولی میں کمی پالیسی کا مسئلہ بنا رہا۔

فیڈرل بورڈ آف ریونیو (جو وفاقی اور صوبائی مجموعی ٹیکسوں کا تقریباً 90 فیصد جمع کرنے کا ذمہ دار ہے) کی کارکردگی توقعات سے پست رہی۔ ٹیکس کا ابتدائی ہدف دو بار نظر ثانی کے بعد 2,275 ارب روپے تک کم کر لیا گیا پھر بھی حتمی طور پر صرف 2,266.2 ارب روپے جمع کیے جاسکے (جدول 5.4)۔⁷

ایف بی آر کی وصولی میں کمی غیر تسلی بخش ہے بالخصوص جبکہ م 14ء کی ٹیکس پالیسی کے اہم امور یہ تھے: (i) ان لوگوں سے ٹیکس وصول کیا جائے جو کوئی ٹیکس نہیں دے رہے، (ii) ٹیکس مشینری کی کارگزاری بڑھائی جائے، (iii) ٹیکس نظام میں بے قاعدگیوں اور تعطل کو دور کرنا، (iv) ٹیکس کے نظام کو سادہ بنانا، (v) ٹیکس کی شرحوں اور استثنا میں معقولیت لانا، (vii) دستاویزیت کو فروغ دینا، (viii) ٹیکس گزاروں کو سہولت دینا، اور (ix) ایف بی آر میں کمزور انتظامیہ اور رساؤ کو درست کرنا۔

4 یونیورسل سروس فنڈ 2006ء میں بنایا گیا تھا، 2007ء میں اس نے سرکاری نجی شراکت کے طور پر کام شروع کیا جس کے لیے ٹیلی موواصلات آپریٹرز نے تعاون کیا۔ اس کا مقصد ٹیلی موواصلاتی انفراسٹرکچر کو دیہی علاقوں تک وسیع کرنا تھا۔

5 اسے اس حقیقت سے توثیق ملتی ہے کہ ٹیکس وصولی میں مجموعی نمو م 12ء میں 20.8 فیصد تھی جو م 13ء میں گر کر 7.1 فیصد رہی۔

6 ان میں سے 70 فیصد سے زائد ادائیگیاں بجلی کے نرخ میں انڈسٹری کو فروغ کی بنا پر تھیں۔

7 م 14ء کا ابتدائی ہدف 2,475 ارب روپے تھا جو م 13ء پر 27.2 فیصد کم ہو گیا تھا۔

مالیاتی پالیسی

جدول 5.3: مالیاتی سرگرمیوں کا خلاصہ						
ارب روپے						
فیصد نمو		فیصد نمو ڈی پی		م 14ء		م 13ء
م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء	مجموعی	بجٹ	
22.0	16.2	14.3	13.3	3,637.3	3,646.7	2,982.4
16.6	7.1	10.1	9.8	2,564.5	2,768.1	2,199.2
37.0	52.5	4.2	3.5	1,072.8	878.6	783.2
9.2	24.2	20.6	21.3	5,241.1	5,297.3	4,800.3
9.4	17.2	15.8	16.3	4,004.6	3,963.0	3,660.4
15.8	11.5	4.5	4.4	1,147.8	1,153.5	991.0
15.3	6.6	2.5	2.4	623.1	627.2	540.6
-16.8	-28.3	1.2	1.6	305.7	240.4	367.5
13.3	170.5	3.0	3.0	754.7	756.9	666.2
7.1	13.2	4.6	4.9	1,173.3	1,185.0	1,095.2
46.2	6.2	4.5	3.5	1,135.9	1,326.8	777.1
24.5	4.6	3.4	3.1	865.5	1,155.0	695.1
		1.1	0.4	270.5	171.8	82.0
		0.4	1.6	100.6	7.5	362.8
		-0.8	0.1	-215.1		16.0
-24.3	33.9	5.5	8.2	1,388.7	1,650.6	1,833.9
مالکاری						
		2.0	-0.01	511.7	168.7	-1.7
		1.3	6.5	323.7	975.0	1,457.5
		0.6	2.2	159.8	0.0	505.9
		0.6	4.2	163.9	975.0	951.6
		2.2	1.7	553.3	506.8	378.0
		-1.4	-3.0	-367.3	-316.3	-678.0
		-0.9	-3.7	-240.9	-497.1	-842.9
* حکومت کے عمومی اخراجات شامل ہیں۔						
# م 14ء میں 1.5 ارب ڈالر (157 ارب روپے) کی یکبارگی گرانٹ کے اثرات شامل ہیں۔						
ماخذ: وزارت خزانہ						

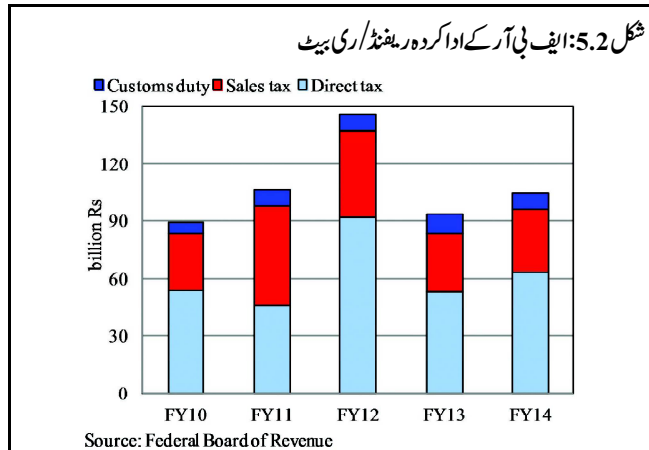
جدول 5.4: ایف بی آر کی ٹیکس وصولی			
نمو		ارب روپے	
م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء
18.9	0.7	884.0	743.4
18.9	4.7	1,002.1	842.5
0.6	10.4	241.0	239.5
15.0	-1.2	139.1	121.0
16.4	3.4	2,266.2	1,946.4
ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو			

براہ راست ٹیکس

ایف بی آر کی طرف سے م 14ء میں جمع کردہ براہ راست ٹیکسوں میں 18.9 فیصد اضافہ ہوا جبکہ گذشتہ سال اضافہ صرف 0.7 فیصد تھا۔ دلچسپ بات یہ ہے کہ ایف بی آر نے م 13ء کے مقابلے میں م 14ء کے دوران ٹیکسوں میں زیادہ چھوٹ دی (شکل 5.2)۔ ٹیکسوں میں چھوٹ بعض اوقات اپنی سہولت کے لیے اور سہ ماہی اہداف پورے کرنے کی غرض سے مؤخر کر دی جاتی ہے۔ اس لحاظ سے زائد چھوٹ دے کر بھی زائد وصولی کرنا وقتی قابل تعریف ہے۔

جدول 5.5: براہ راست ٹیکس کی تفصیلات			
ارب روپے			
نمو	م 14ء	م 13ء	
رضا کارانہ ادائیگی	262.6	244.9	7.2
طلبی پر وصولی	80.6	89.4	-9.9
ماخذ پر ٹیکس کی منہائی (ودہولڈنگ ٹیکس)	578.4	436.1	32.6
درآمدات اور برآمدات	150.5	126.4	19.1
کنٹرولنگ	136.6	111.5	22.5
تنخواہ	64.6	50.1	29.0
بینک کا سود اور ترسکات	40.5	35.3	14.5
نقد رقم منگوانا	19.1	12.4	53.2
منافع منقسمہ	24.2	19.2	26.0
بجلی کے بل	19.8	16.0	23.3
ٹیلیفون	52.0	27.1	91.8
دیگر ودہولڈنگ ٹیکس	71.2	38.0	87.5
متفرق	4.0	5.6	-28.0
مجموعی کم ٹیکس	925.6	776.0	19.3
دیگر براہ راست ٹیکس	22.1	20.8	6.3
مجموعی براہ راست ٹیکس (غام)	947.7	796.8	18.9
ری بیٹ	63.7	53.4	19.3
مجموعی براہ راست ٹیکس (خالص)	884.0	743.4	18.9

ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو



ایف بی آر نے ٹیکس کی شرح بڑھانے کے ساتھ ساتھ مندرجہ اور غیر مندرجہ کاروباری اداروں کے لیے سیلز ٹیکس کی دہری شرح بھی متعارف کرائی۔ اس اسکیم کے تحت غیر مندرجہ صنعتی اور تجارتی فرموں پر (بجلی اور گیس بلوں کے ذریعے) اضافی 5 فیصد سیلز ٹیکس لاگو کیا گیا تا وقتیکہ وہ خود کو باضابطہ درج کرائیں۔ اندراج کی حوصلہ افزائی کے لیے غیر مندرجہ فرموں کے لیے آنے والی تمام قابل ٹیکس رسید پر اضافی 2 فیصد ٹیکس عائد کیا گیا۔

8 مثال کے طور پر (i) سالانہ ٹیکس دو لاکھ روپے سے زائد والے شادی ہال، ہوٹل، ریسٹوران، تعلیمی اداروں پر ودہولڈنگ ٹیکس، بیرون ملک بنائی گئی فلموں اور ٹی وی ڈراموں اور تاجروں پر، اور (11) رجسٹرڈ سیلز ٹیکس دہندگان کو ودہولڈنگ ٹیکس ایجنٹ بنانا۔

9 ایف بی آر مزید لوگوں کو ٹیکس میں لانے کے لیے گزشتہ کئی سال سے کوشاں ہے، تاہم ٹیکس بڑھانے کی رفتار بہت سست رہی ہے۔ م 14ء کے دوران این این این کے حامل افراد کی تعداد بڑھ کر 3.6 ملین ہو گئی جو گزشتہ برس سے 2.1 فیصد زائد ہے اور شرح آبادی کی شرح نمو کے تقریباً برابر ہے۔

جدول 5.6: ملکی اور درآمدی سرے بلنگیں			
ارب روپے			
نمو	م 14ء	م 13ء	
ملکی بلنگیں			
پٹرولیم مصنوعات	27.9	231.0	180.6
قدرتی گیس	-14.1	31.6	36.8
کھاد	20.5	24.0	19.9
سینٹ	75.5	20.1	11.5
برقی توانائی	98.2	19.9	10.1
سگریٹ	21.6	17.7	14.5
ہوا آبیرو پانی/مشروبات	26.7	13.5	10.7
دیگر غذائی مصنوعات	32.3	22.5	17.0
دیگر شعبے	13.2	126.4	111.6
مجموعہ	22.8	506.8	412.7
درآمدی بلنگیں			
پٹرولیم مصنوعات	8.5	169.6	156.3
خورنی تیل	4.9	33.9	32.3
مشینری	31.8	44.9	34.0
کیمیکل	35.5	22.3	16.5
گاڑیاں	-2.8	26.0	26.8
کھاد	21.7	12.8	10.6
دیگر	21.2	185.9	153.4
مجموعہ	15.2	495.4	429.8
ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو			

ایف بی آر کے مجموعی محاصل میں دیگر وفاقی ٹیکسوں (کسٹم اور فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی) کا حصہ 20 فیصد سے بھی کم رہا، ٹیکس وصولی کے ذرائع میں خصوصاً کسٹم ڈیوٹی کی وہ اہمیت ختم ہو گئی ہے جو اسے حاصل تھی جب ملکی محاصل میں اس کا حصہ سب سے بڑا ہوتا تھا، یہ صورتحال 90ء کی دہائی میں تجارتی آزادی کی پالیسیوں کے بعد رونما ہوئی (شکل 5.3)۔

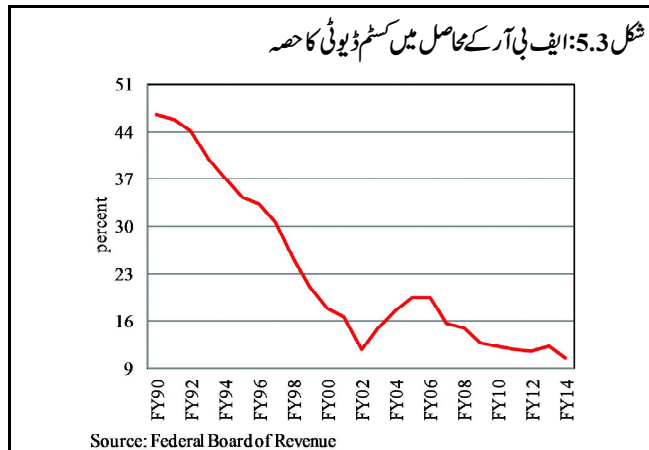
ٹیکس محاصل میں کمی کا ازالہ غیر ٹیکس محاصل نے کیا

م 14ء کے دوران غیر ٹیکس محاصل (وفاقی اور صوبائی) 1,072.8 ارب روپے رہے جو ہدف سے بھی 22.1 فیصد زائد ہیں۔ اس کا بنیادی سبب اسٹیٹ بینک کے منافع میں تیزی سے اضافہ ہے جو وفاقی حکومت کو منتقل کیا گیا اور جس میں یو بی ایل کے حصص کی فروخت سے حاصل ہونے والے 31 ارب روپے اور سرکاری شعبے کے اداروں سے 67 ارب روپے کا سود بھی شامل ہے۔ اس کے علاوہ حکومت نے 'یونیورسل سروس فنڈ' سے 67.7 ارب روپے بھی استعمال کیے جو آغاز میں بجٹ تخمینے میں شامل نہیں تھے۔¹⁰

غیر ٹیکس محاصل کے تحت دیگر بڑی مدات یہ تھیں: تھری جی/فور جی ائسنسوں کی نیلامی سے 89 ارب روپے کی رقم، اتحادی سپورٹ فنڈ کے 108 ارب روپے، توانائی کے شعبے پر مختلف سرکاری چارجز (جدول 5.7)۔ مؤخر الذکر کے تحت حکومت نے تیل و گیس کے شعبے سے 202.1 ارب روپے جمع کیے جو ان مدات میں تھے: (i) گیس ڈیولپمنٹ سرچارج، (ii) تیل و گیس پرائیمری، (iii) خام تیل کی پیداوار پر حاصل کردہ رعایت، (iv) خام تیل پر غیر متوقع لیوی، اور (v) گیس انفراسٹرکچر ڈیولپمنٹ سیس۔ ان رقمات کے علاوہ پٹرولیم مصنوعات پر سبز ٹیکس سے دوران سال 400 ارب روپے سے زائد حاصل ہوئے۔

5.3 اخراجات

م 14ء کے دوران مجموعی اخراجات میں 9.2 فیصد نمو ہوئی جو م 13ء کی 24.2 فیصد نمو سے خاصی کم رہی۔ گذشتہ دو سال میں گردش قرضے کے تصفیے کے اخراجات کو منہا کر کے دیکھا جائے تو م 14ء میں مجموعی اخراجات میں نمو 14 فیصد ہوئی جبکہ م 13ء میں 15.8 فیصد رہی تھی (جدول 5.8)۔¹¹



10 میرانی مقاصد کے لیے یو ایس ایف کا استعمال اس فنڈ کے اہداف کے خلاف ہے۔ تاہم توقع ہے کہ یہ رقم درست استعمال کے لیے وزارت آئی ٹی کو واپس کر دی جائے گی۔

11 حکومت نے جون 2013ء میں گردش قرضے کے 322 ارب روپے کا اور جولائی 2013ء میں 138 ارب روپے (غیر نقد حصہ) کا تصفیہ کیا تھا۔

جدول 5.7: غیر ٹیکس حاصل			
ارب روپے			
م 14ء	م 13ء	م 12ء	
94.8			منافع (بشمول تھری جی/فوری ٹیکس) ¹
67.0	12.3	12.5	سود (سرکاری اخراجات اور دیگر)
65.9	63.5	49.7	منافع منقسمہ
326.2	220.0	204.0	اسٹیٹ بینک کا منافع
117.2	180.4	9.8	دفاع (بشمول سی ایس ایف) ²
19.0	16.2	10.9	شہریت، حقوقی ترمیم دینا اور پاسپورٹ ٹیکس
38.5	32.2	23.0	گیس ڈیولپمنٹ سرچارج
76.4	65.2	62.8	تیل اور گیس پر رائلٹی
40.7	15.5	20.0	خام تیل پر رکھا گیا ڈسکاؤنٹ ³
14.6	23.8	-	خام تیل پر غیر متوقع لیوی ⁴
31.8	33.6	-	گیس انفراسٹرکچر ڈیولپمنٹ ٹیکس
12.3	-	-	بیرونی گرانٹس
67.7	-	-	دیگر منافع (C-01010)۔ یو ایس ایف
51.2	49.4	72.8	دیگر وفاقی غیر ٹیکس وصولیاں
49.4	71.3	48.0	صوبائی غیر ٹیکس وصولیاں
1,072.8	783.2	513.6	مجموعی غیر ٹیکس حاصل
1 تھری جی/فوری آئسنوں کی بنیاد سے 89 ارب روپے وصولی ہوئی جبکہ ہدف 120 ارب روپے تھا۔ تاہم حکومت کو ابھی تھری جی/فوری آئسنوں کے مزید ایک ایک لائسنس نلام کرنا ہے۔			
2 حکومت کو م 14ء میں سی ایس ایف کے تحت 108 ارب روپے ملے۔			
3 خام تیل پر رکھا گیا ڈسکاؤنٹ تیل تلاش کرنے والی کمپنیوں کے تیار کردہ ملکی خام تیل کی قیمت فروخت میں حکومت کا حصہ ہے۔			
4 خام تیل پر غیر متوقع لیوی تیل کی عالمی قیمتوں میں اتار چڑھاؤ کی صورت میں حاصل ہونے والا منافع ہے۔			
ماخذ: وزارت خزانہ			

قرضوں کی واپسی، دفاعی اخراجات، اور گرانٹس میں بلند نمونے کے باوجود م 14ء کے دوران رواں اخراجات میں نمونہ گذشتہ سال کے مقابلے میں کم رہی جس کا بڑا سبب زراعت میں آنے والی کمی تھی۔ قرضوں کی واپسی سے ملکی قرضوں کے بڑھتے ہوئے حجم کی عکاسی ہوتی ہے تاہم گرانٹس اور منتقلیوں میں اضافے کا سبب پاکستان ریلویز کو بجٹ سے زائد ادائیگیاں اور پاکستان ری بی ٹینس اینٹی ایبو ہے۔

دوسری جانب زراعت دوران سال کم ہوگئی اور حکومت نے صارفین کے تمام زمروں کے لیے بجلی کے نرخ بڑھا دیے۔¹² تاہم بجلی کی زراعت ہدف سے زائد رہی۔

م 14ء کے دوران ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری 8.5 فیصد نمونے کے ساتھ 1,236.5 ارب روپے تک جا پہنچی جبکہ م 13ء کے دوران اس میں صرف 9.9 فیصد نمونہ ہوئی تھی۔¹³ خالص قرض گاری کو منہا کر کے دیکھا جائے تو ترقیاتی اخراجات 46.2 فیصد بڑھے جو کہ م 13ء کے 6.2 فیصد اضافے سے بہت زیادہ ہے (جدول 5.9)۔ ترقیاتی اخراجات میں یہ نمونہ متوقع بھی تھی کیونکہ الیکشن کمیشن نے مئی 2013ء کے انتخابات سے قبل ترقیاتی اخراجات کرنے پر پابندی لگا دی تھی۔ اس طاقتور نمونے کے باوجود ترقیاتی اخراجات م 14ء کے ہدف سے کم ہی رہے۔

سرکاری شعبے کے ترقیاتی پروگرام (پی ایس ڈی پی) میں وفاقی اور صوبائی دونوں سطحوں پر نمایاں بہتری آئی جو بالترتیب 34.4 فیصد اور 15.9 فیصد رہی تاہم اس سے قطع نظر مذکورہ سرکاری پروگرام ہدف پورا نہ کر سکا۔ مزید برآں، حکومت نے پی ایس ڈی پی کے علاوہ بھی اپنے ترقیاتی پروگراموں پر رقم خرچ کی، جیسے مینڈیٹڈ سرچارج، گیس، مینڈیٹڈ سرچارج پروگرام، پاکستان غربت مکافونڈ، سٹیزن ڈیولپمنٹ پروگرام، ٹیکسٹائل پالیسی 2009-14ء، اور یو ری ایک درآمد کے لیے ٹی سی پی کو زراعت۔¹⁴

خسارے کی مالکاری

دوران سال مالیاتی خسارے کی مالکاری کے لیے حالات کچھ سازگار ہوئے۔ اول، جو بیرونی مالکاری کئی سال متواتر کمی کے بعد م 13ء میں بند ہوگئی تھی، م 14ء میں بحال ہوگئی (شکل 5.4)۔ دوران سال نہ صرف بین الاقوامی مالی اداروں سے رقوم کی آمد تیزی سے بڑھی بلکہ حکومت بھی بین الاقوامی منڈی میں یورو بانڈ کے ذریعے 2 ارب ڈالر اکٹھا کرنے میں کامیاب ہوئی۔ درحقیقت سات سال بعد پاکستان عالمی سرمایہ منڈیوں میں دوبارہ داخل ہوا (مزید تفصیل کے لیے دیکھیے باب 6 میں سیکشن بیرونی قرضہ)۔

دوم، بیرونی رقوم دستیاب ہونے سے حکومت کو ملکی ذرائع پر انحصار کم کرنے میں مدد ملی جس سے پاکستان کے ملکی قرضے کا خا کہ عرصیت بہتر ہوا۔ چنانچہ م 14ء کے دوران حکومت

12 ماہانہ 200 کلو واٹ گھنٹہ سے زائد بجلی استعمال کرنے والے گھریلو صارفین کے لیے بجلی کے نرخ 15.5 فیصد سے 23.8 فیصد تک بڑھا دیے گئے تھے۔

13 خالص قرض گاری مجموعی ترقیاتی اخراجات میں شامل ہے۔ اس میں صوبوں، حکومت آزاد جموں و کشمیر، سرکاری شعبے کے اداروں، مالی/غیر مالی اداروں، ضلعی حکومتوں/ٹی ایم اے، اور دیگر گوان کے ترقیاتی منصوبوں پر عمل درآمد میں مدد دینے کے لیے ترقیاتی قرضے اور قرضے شامل ہیں۔

14 دیگر ترقیاتی اخراجات میں پی ڈی ایف کے 157.2 ارب روپے بھی شامل ہیں۔

مالیاتی پالیسی

نے گذشتہ سال کی نسبت نہ صرف کم قرض لیا بلکہ کمرشل بینکوں سے بھی اس کی قرض گیری کم ہو گئی۔ اہم بات یہ ہے کہ بینکوں کی قرض گاری کے اجزائے ترکیبی بدل گئے اور ان کا توازن طویل مدتی سرکاری بانڈز (پی آئی بی) کے حق میں ہو گیا جس سے اجزائے ثانی کم کرنے میں مدد ملے گی اور قلیل مدتی مالکاری سے ابھرنے والے شرح سود کے خطرات بھی گھٹ جائیں گے (دیکھیے باب 6 میں ملکی قرضہ)۔

جدول 5.8: جاریہ اخراجات کی تفصیلات					
ارب روپے					
فیصد فرق		م 14ء		م 13ء	
م 14ء بجٹ	م 13ء	حقیقی	بجٹ	حقیقی	
-1.1	9.2	5,241.0	5,297.3	4,800.3	مجموعی اخراجات
1.0	9.4	4,004.6	3,963.0	3,660.4	جاریہ اخراجات
1.9	10.4	2,831.2	2,778.0	2,565.2	وفاقی
2.3	10.1	2,008.0	1,962.6	1,823.9	عمومی سرکاری خدمات
-0.5	15.8	1,147.8	1,153.5	991.0	قرضوں کی واپسی
0.8	16.6	1,072.8	1,064.5	920.4	ملکی
-15.8	6.2	75.0	89.0	70.6	بیرونی
5.2	4.4	180.2	171.3	172.6	پنشن
27.1	-16.8	305.7	240.4	367.5	زرعانت *
-0.9	21.7	283.2	285.8	232.7	گرائنس ((ماسوائے صوبہ جات)
-18.4	51.5	91.1	111.6	60.1	دیگر
-0.7	15.3	623.1	627.2	540.6	دفاع
9.9	7.3	86.2	78.5	80.4	امن عائد اور تحفظ
10.3	14.9	65.4	59.3	56.9	تعلیم
2.7	6.5	10.1	9.9	9.5	صحت
-5.4	-28.9	38.3	40.5	53.9	دیگر
-1.0	7.1	1,173.3	1,185.0	1,095.2	صوبائی
مجموعی اخراجات					
-3.7	14.0	5,103.0	5,297.3	4,478.1	(بجلی کے قرضوں کے تصفیے کے علاوہ)
* صوبائی تخمینے بجٹ دستاویزات سے لیے گئے ہیں۔					
ماخذ: وزارت خزانہ					

5.4 صوبائی مالیاتی سرگرمیاں

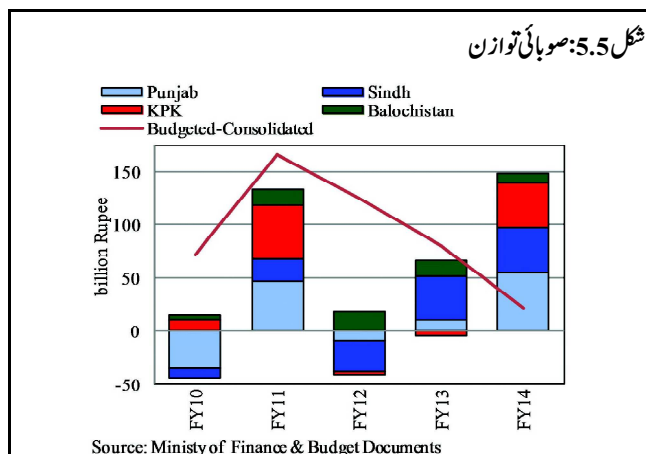
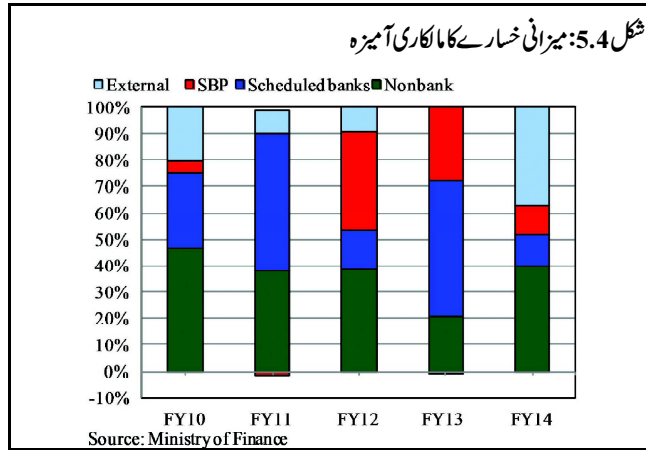
م 14ء میں صوبائی حکومتوں کی جانب سے درج کردہ بحیثیت مجموعی فاضل رقوم 149.5 ارب روپے تک جا پہنچیں جبکہ سالانہ ہدف صرف 23 ارب روپے تھا (شکل 5.5)۔ بلند فاضل رقوم میں یہ عوامل کارفرما ہو سکتے ہیں:

- (1) یہ باور کیا جاتا ہے کہ مجموعی مالیاتی استحکام کو صوبائی حکومتوں کا تعاون حاصل ہوگا جس کے تحت وہ فاضل رقم اکٹھا کریں گی (خاص طور پر ساتویں این ایف سی ایوارڈ کے بعد کے قابل تقسیم پول میں صوبوں کا حصہ تیزی سے بڑھ گیا)،
- (2) ایک رائے یہ ہے کہ وفاقی حکومت سے منتقلیاں ناقابل بھروسہ ہیں خاص طور پر مالی سال کے آخر میں، جس سے پی ایس ڈی پی کے لیے صوبوں کے اخراجات متاثر ہوتے ہیں،
- (3) صوبائی حکومتوں کی اسٹیٹ بینک سے قرض گیری پر عائد سخت رکاوٹوں سے صوبوں کو یہ بیفنام ملتا ہے کہ وہ اخراجات میں محتاط رہیں،¹⁵ اور
- (4) اٹھارہویں ترمیم کے بعد صوبائی حکومتوں کے پاس اس استعداد کی کمی ہے جس سے وہ اپنی مالیاتی ذمہ داریاں پوری کر سکیں۔

¹⁵ اسٹیٹ بینک سے اوورڈرافٹ کی صوبائی حدیں فی الحال یہ ہیں: پنجاب کے لیے 137.2 ارب روپے، سندھ کے لیے 15 ارب روپے، خیبر پختونخوا کے لیے 10.1 ارب روپے، اور بلوچستان کے لیے 7 ارب روپے۔

جدول 5.9: ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری کی تفصیلات				
ارب روپے				
فیصد تبدیلی	م 14ء		م 13ء	
	م 13ء	حقیقی	بجٹ	حقیقی
-7.3	8.5	1,236.5	1,334.3	1,139.9
-14.4	46.2	1,136.0	1,326.8	777.1
-25.1	24.5	865.5	1,155.0	695.1
-19.5	34.4	434.9	540.0	323.5
-30.0	15.9	430.5	615.0	371.5
57.5	229.8	270.5	171.8	82.0
-14.8	10.2	63.9	75.0	58.0
	-72.3	100.6	7.5	362.8

صوبوں کو ترقیاتی گرانٹس منہا کر کے
ماخذ: وزارت خزانہ



ان باتوں سے قطع نظر، صوبوں کی فاضل رقم میں تیز رفتار اضافے سے اگرچہ مجموعی مالیاتی خسارے کو محدود رکھنے میں مدد ملی، تاہم پالیسی کا اصل مقصد یہ نہیں تھا۔ درحقیقت مالیاتی تقسیم اختیارات کو مزید آگے بڑھانے کی ضرورت ہے جس کے تحت وقت گزرنے کے ساتھ ساتھ حاصل اکٹھا کرنے کا کام صوبے ہی سنبھالیں تاکہ صوبائی حکومتوں کو اپنے ترقیاتی اخراجات کے بہتر انتظام کے لیے حاصل کے قابل بھروسہ ذرائع حاصل رہیں۔

نقد رقوم کی آمد کا یقینی اور قابل بھروسہ ہونا صوبوں کی خاص طور پر زیادہ توجہ چاہتا ہے۔ صوبوں کے حاصل کا تقریباً 80 فیصد وہ ہے جو قابل تقسیم پول میں ان کا حصہ تھا، اور وہ پول ایف بی آر کی وصولی پر انحصار کرتا ہے۔ تقریباً 80 فیصد صوبائی حاصل قابل تقسیم پول میں صوبوں کے حصے میں سے آئے۔ تاہم یہ بات حوصلہ افزا ہے کہ صوبوں کا اپنے حاصل جمع کرنے کا کام، خصوصاً خدمات پر جی ایس ٹی جمع کرنے کی بنا پر رفتہ رفتہ زور پکڑ رہا ہے۔ مجموعی حاصل میں صوبائی ٹیکس کا جو حصہ م 11ء میں 5.3 فیصد تھا (18 ویں ترمیم سے قبل) وہ م 14ء میں بڑھ کر 10.7 فیصد ہو گیا۔ یہ اگرچہ ایک اچھی علامت ہے تاہم ہم سمجھتے ہیں کہ اس سلسلے میں مزید کوششیں درکار ہیں کیونکہ صوبے خدمات پر سیلز ٹیکس کی وصولی پر بہت زیادہ انحصار کرتے ہیں۔ صوبائی اختیارات میں شامل زرعی اکٹھا ٹیکس کا توجہ کا طالب ہے حالانکہ یہ میدان امکانات سے بھرپور ہے۔

صوبہ دار تفصیلات سے پتہ چلتا ہے کہ پنجاب کی بجٹ سے زائد فاضل رقم سب سے بڑی تھی، جس کے بعد خیبر پختونخوا، سندھ اور بلوچستان رہے (جدول

5.10)۔ اضافی معنوں میں پنجاب اور سندھ کی کارکردگی دوسرے صوبوں سے بہتر رہی کہ یہ فاضل رقم جمع کرنے میں کامیاب رہے جبکہ انہوں نے گذشتہ سال کے مقابلے میں

مالیاتی پالیسی

جدول 5.10: صوبائی مالیاتی سرگرمیاں									
ارب روپے									
تمام صوبے		بلوچستان		کے پی کے		سندھ		پنجاب	
م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء	م 14ء	م 13ء
1,767.4	1,544.4	170.6	153.1	302.8	243.9	490.6	445.7	803.6	701.8
1,406.3	1,215.0	141.9	125.3	234.4	199.6	383.7	320.7	646.3	569.3
190.0	150.7	2.8	1.1	11.7	4.1	79.1	68.1	96.5	77.4
49.4	71.3	4.2	8.4	16.8	10.1	5.4	24.7	23.0	28.1
121.8	107.4	21.7	18.3	39.8	30.1	22.4	32.1	37.8	27.0
1,617.9	1,481.6	161.1	138.4	259.7	248.1	449.1	404.3	748.0	690.9
1,187.4	1,110.0	120.4	98.0	187.1	173.8	328.2	301.9	551.7	536.3
430.5	371.4	40.7	40.1	72.6	74.3	120.9	102.3	196.3	154.6
149.5	62.8	9.5	14.7	43.0	-4.2	41.4	41.4	55.6	10.9
ماخذ: وزارت خزانہ									

اپنے ترقیاتی اخراجات بھی بڑھائے۔ دوسری جانب بلوچستان کی فاضل رقم گذشتہ سال کے مقابلے میں 5.3 ارب روپے کم ہو گئی کیونکہ ان کے اخراجات جاریہ بڑھ گئے۔¹⁶

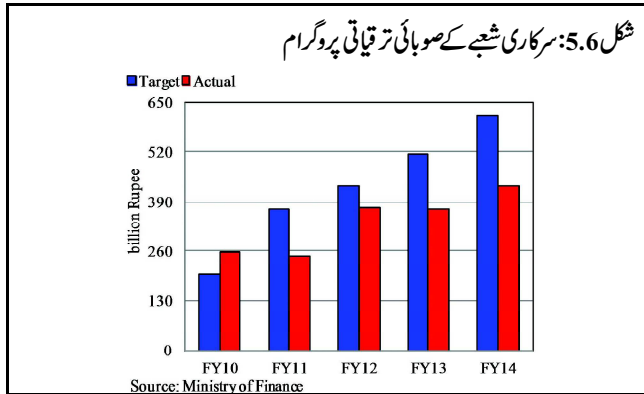
جدول 5.11: خدمات پریسلٹنگس					
ارب روپے					
م 15 مہینائی تخمینہ	م 14ء	م 13ء	م 12ء	م 11ء	
95.0	52.0	34.4	26.8	34.0	پنجاب
49.0	42.0	33.7	23.9	16.6	سندھ
12.0	8.0	4.3	8.9	-	کے پی کے
1.9	1.8	-	-	-	بلوچستان
157.9	103.8	72.3	59.7	50.6	مجموعہ
ماخذ: صوبائی بجٹ دستاویزات					

سندھ اور پنجاب کی جانب سے محاصل کا جمع کیا جانا بھی حوصلہ افزا ہے۔ دونوں صوبوں نے خدمات پریسلٹنگس وصولی کے لیے اپنی مشینری کو مستحکم کیا ہے جس سے مجموعی صوبائی ٹیکس وصولی میں ان دو صوبوں کا حصہ 90 فیصد سے زائد ہو گیا ہے (جدول 5.11)۔ کے پی کے نے (پنجاب اور سندھ کے بعد) اپنی ریونیو اتھارٹی تشکیل دی ہے جبکہ بلوچستان اس طرح کے ادارے کے قیام میں مصروف ہے۔ اپنے محاصل جمع کرنے کے آئینی اختیارات کو صوبوں کی جانب سے کام میں لانا خوش آئند ہے۔

تاہم ضرورت اس امر کی ہے کہ خدمات پریسلٹنگس وصولی کے علاوہ ٹیکسوں کے دیگر ذرائع پر بھی توجہ دی جائے۔ صوبے زرعی انکم ٹیکس وصولی کے اہداف مقرر کر رہے ہیں تاہم اصل

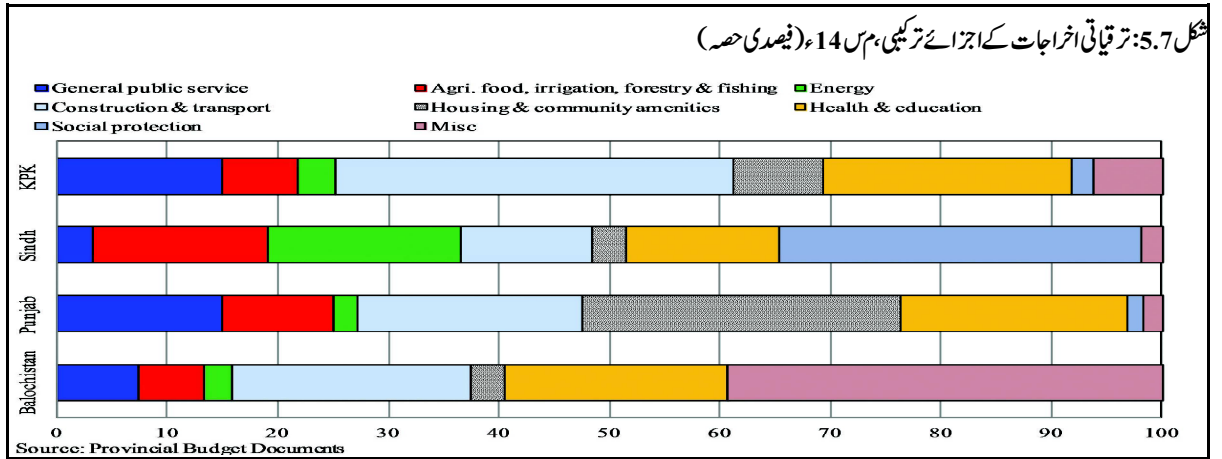
جدول 5.12: زرعی انکم ٹیکس									
ملین روپے									
حقیقی وصولی					سالانہ ہدف				
م 14ء	م 13ء	م 12ء	م 11ء	م 10ء	م 14ء	م 13ء	م 12ء	م 11ء	م 10ء
830.0	827.3	762.4	717.2	770.3	2,018.9	720.5	927.2	1,200.0	1,100
500.0	406.5	122.8	210.2	200.0	550.0	500.0	500.0	220.0	200.0
24.0	22.0	20.1	17.5	15.7	22.0	22.0	21.0	21.0	90.0
0.5	0.0	0.0	1.5	0.0	2.0	0.0	5.0	0.0	0.0
1,354.5	1,255.8	905.3	946.3	986.0	2,592.9	1,242.5	1,453.2	1,441.0	1,390.0
مجموعی وصولی بطور فیصد									
52.2	101.1	62.4	72.2	71.1					
0.02	0.02	0.02	0.02	0.03					
ماخذ: صوبائی بجٹ دستاویزات اور پاکستان دفتر شماریات									

16 بلوچستان کے اخراجات جاریہ بڑھنے کا بنیادی سبب تعلیمی شعبہ ہے۔ آغا حقوق بلوچستان کے تحت بھرتی شدہ اساتذہ کو دوران سال ریگولر کیا گیا، اور انہیں صوبائی محکمہ تعلیم میں ملازمت دی گئی (ماخذ: قمر طاس اینٹس 2014-15ء، محکمہ خزانہ حکومت بلوچستان)۔



وصولی امکانات سے کم طے کردہ اہداف سے بھی خاصی کم ہے (جدول 5.12)۔ فی الحال اس مد میں ٹیکس وصولی ملک کے زرعی شعبے کے اضافہ قدر کا محض 0.02 فیصد ہے۔¹⁷

دلچسپ بات یہ ہے کہ پنجاب نے زرعی انکم ٹیکس کا ہدف 2 ارب روپے مقرر کیا جبکہ م س 13ء میں اس کی وصولی ایک ارب روپے سے بھی کم رہی تھی۔ اس کا سبب غالباً وفاقی حکومت کا یہ فیصلہ تھا کہ زرعی انکم ٹیکس سے صرف ان لوگوں کو مستثنیٰ کیا جائے جنہوں نے زرعی آمدنی پر صوبائی انکم ٹیکس ادا کر دیا ہے۔ تاہم م س 14ء میں اس مد میں پنجاب سے صرف 830 ملین روپے اکٹھا ہوئے جو گذشتہ سال کی رقم کے تقریباً مساوی ہے۔



جہاں تک اخراجات کا معاملہ ہے تو م س 14ء میں صوبائی اخراجات میں نمونہ 9.2 فیصد ہوئی جو گذشتہ سال کے تقریباً برابر ہے۔ صوبائی مالیاتی سرگرمیوں کا پریشان کن پہلو یہ ہے کہ ترقیاتی بجٹ پورا استعمال نہیں کیا گیا۔ م س 14ء کے سالانہ بجٹ کی تیاری کے وقت 615 ارب روپے صوبائی سرکاری شعبے کے ترقیاتی پروگراموں (پی ایس ڈی پی) کو دیے گئے تھے، لیکن صوبے پورے سال میں اس کا صرف 70 فیصد استعمال کر سکے۔ صوبے درحقیقت گذشتہ کئی برس سے اپنے ترقیاتی اہداف کو پورا نہیں کر رہے ہیں (شکل 5.6)۔ جیسا کہ پہلے بتایا جا چکا، پی ایس ڈی پی پر کم اخراجات کے بعض عوامل استعداد کی کمی، قابل تقسیم پول سے محاصل کی غیر یقینی آمد، اور وفاقی حکومت کے ساتھ یہ مفاہمت ہے کہ فاضل رقوم ظاہر کرنی ہیں۔

ترقیاتی اخراجات میں ترجیحات¹⁸

اخراجات کے معاملے میں صوبوں کی ترجیحات ایک دوسرے سے مختلف ہیں تاہم انفراسٹرکچر (تعمیرات اور ٹرانسپورٹ) پر اخراجات کو تمام صوبے اپنے ترقیاتی منصوبوں میں ترجیح دیتے ہیں۔¹⁹ دوران سال سندھ نے مجموعی ترقیاتی اخراجات کا 32.9 فیصد سماجی تحفظ پر خرچ کیا (شکل 5.7) جو حوصلہ افزا ہے اور تمام صوبوں میں بلند تر ہے۔

17 کاشت کاروں کی زرعی آمدنی کی تقسیم کے بارے میں کچھ معلومات مل جائیں تو اس ٹیکس کے حقیقی امکانات کا صرف تخمینہ لگایا جاسکتا ہے۔ اگر کاشت کاروں کی آمدنی استثنائی حد میں آتی ہو تو ہمیں اس شعبے سے زیادہ ٹیکس حاصل کی توقع نہیں رکھنی چاہیے۔ تاہم اس ٹیکس کا موثر نفاذ مجموعی ٹیکس نظام میں ہونے والے رساؤ کو کم کرنے میں مدد دے سکتا ہے۔

18 صوبوں کے ترقیاتی اخراجات کی شعبہ جاتی تقسیم ان کی اپنی بجٹ دستاویزات سے لی گئی ہے۔ چونکہ ان دستاویزات میں تفصیل مہیا کرنے کا کوئی مقررہ خاکہ موجود نہیں ہے اس لیے ہمیں مختلف مدت کے تحت موازنے کے قابل اعداد و شمار حاصل کرنے میں دشواری ہوئی، چنانچہ مختلف شعبوں کے تناسبات کے ہمارے تخمینوں میں کچھ فرق موجود رہ سکتا ہے۔

19 ترقیاتی اخراجات کی ترجیحات کے پس پردہ محرکات پر بحث کے لیے دیکھیے ایٹھٹ بینک کی تیسری سہ ماہی رپورٹ م س 14ء (باب 4)۔

دوسری جانب، پنجاب نے ہاؤزنگ اور آبادی کی سہولتوں پر زیادہ توجہ دی اور مجموعی ترقیاتی اخراجات میں سے 28.8 فیصد اس مد کے لیے مختص کیے۔ صحت اور تعلیم کا مشترکہ حصہ 20.6 فیصد تھا، یہی تناسب تعمیرات اور ٹرانسپورٹ کا بھی تھا۔

کے پی کے نے اپنے ترقیاتی اخراجات میں سے تعلیم اور صحت کے لیے 22.5 فیصد مختص کیا جو تمام صوبوں میں بلند تر ہے۔ دلچسپ بات یہ ہے کہ تعمیرات اور ٹرانسپورٹ کے لیے بھی کے پی کے نے باقی صوبوں سے زائد رقم (36 فیصد) مختص کی۔

یہ مختلف ترجیحات صوبوں کو مالیاتی اختیارات دیے جانے کا ایک مثبت نتیجہ ہیں۔ مستقبل میں تمام صوبائی حکومتوں کو اپنے صوبوں کے عوام کی ضروریات پورا کرنے کی استعداد میں اضافہ کرنا ہوگا۔