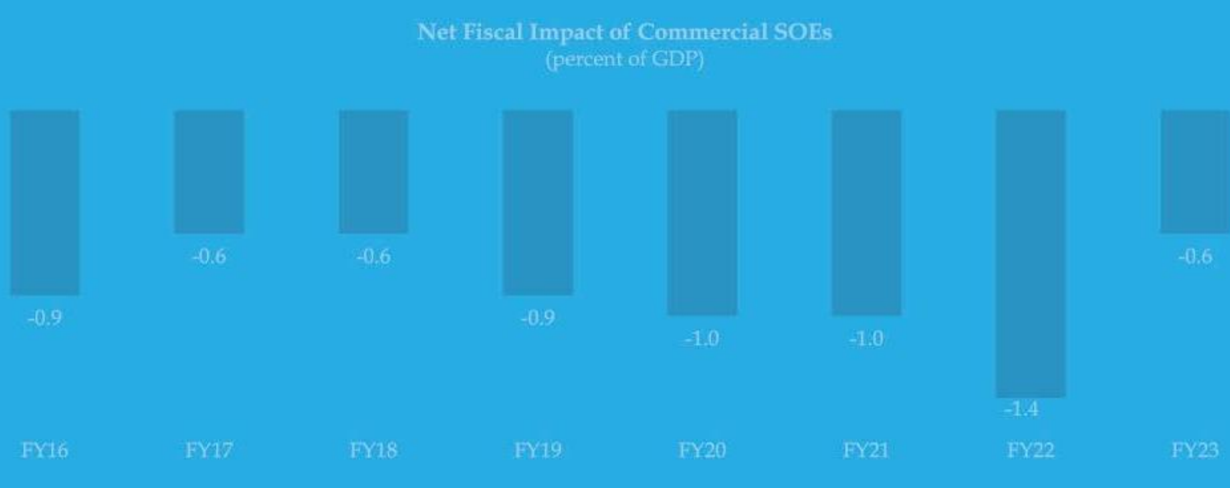
# 7

# پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات

1980ء کی دہائی سے دنیا بھر کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں(ایس او ایز) میں اصلاحات کی گئی ہیں ، جو جزواً ناپائیدار مالیاتی اثرات کے دوہرے دباؤ کے ساتھ ساتھ خدمات کی ناقص فراہمی کے باعث ہوئیں ۔ پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کا عمل 1970ء کی دہائی کے آخر میں شروع ہوا ، جس میں نجکاری پر توجہ دی گئی ۔ تاہم ، یہ عمل غیرمستقل مزاجی کا شکار رہا ، بیشتر اوقات جمود طاری رہا اور پیش رفت مختصر مدتی رہی ۔ یہ امر مختلف عوامل کا نتیجہ تھا ، جس میں سب سے بڑی رکاوٹ بہتر کارپوریٹ گورننس ، مسابقت کی مضبوطی ، موثر ضوابط اور سیاسی اتفاق رائے جیسے اہم اصلاحاتی اجزا کے بجائے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت میں تبدیلی پر زیادہ زور دینا شامل تھا ۔ نتیجتاً ، ملک میں ریاستی ملکیت کے وفاقی کاروباری ادارے - جو اس باب کا مرکزِ نگاہ ہیں - (الف) بجلی ، اور(ب) انفراسٹرکچر ، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی کے دو وسیع شعبوں میں مرتکز خسارے کے ساتھ حکومت پر بدستور مالی بوجھ ڈالتے رہے ہیں ۔ اس کے اعتراف میں ، حکومت نے حال ہی میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس میں اصلاحات کے لیے جامع قانونی اور ادارہ جاتی اقدامات شروع کیے ہیں ، اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے حوالے سے فیصلہ سازی کے عمل میں ہے ۔ تاہم ، پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی سابقہ اصلاحات اور بہترین عالمی روایات اس امر کی غمازی کرتی ہیں کہ یہ ایک مربوط اور بہ ترتیب طرزِ عمل کے بغیر ، جاری کوششیں مطلوبہ نتائج حاصل نہیں کر سکتیں ۔ اس کے لیے سیاسی اتفاق رائے کی مدد سے شعبہ جاتی پالیسی ، مسابقتی ماحول اور ضوابطی اصلاحات پر توجہ دینے کی ضرورت ہے ۔



# 7 پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات

## 7.1 تعارف

20 ویں صدی کے پہلے نصف حصے سے اب تک دنیا بھر میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں نے ایک طویل سفر طے کیا ہے۔ انہوں نے ترقی یافتہ معیشتوں اور ابھرتی ہوئی اور ترقی پذیر معیشتوں دونوں کی اقتصادی ترقی میں اہم کردار ادا کیا ہے۔ تاہم، جب انہیں ان کی اصل حالت میں چھوڑ دیا جاتا ہے، تو وہ معیشتوں پر ایک بہت بڑا بوجھ بھی رہے ہیں، اس کی وجہ ان کے ناپائیدار مالی اثرات کے ساتھ ساتھ خدمات کی ناقص فراہمی ہیں۔ 1980ء کی دہائی سے، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی نجکاری اور ان کی سرکاری تحویل برقرار رکھنے کے حوالے سے ملکیتی اصلاحات کے ہمراہ کارپوریٹ گورننس کی کڑی اصلاحات کی گئی ہیں۔[1] تاہم، دونوں صورتوں میں کامیابی کا انحصار ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کے ایکو سسٹم کی مجموعی اصلاحات پر ہے، جس میں مسابقت کی مضبوطی، موثر ضابطے اور شعبہ جاتی پالیسی اصلاحات شامل ہیں۔[2]

یہ رجحانات سرمایہ داری نظام کے بارے میں عمومی عدم اعتماد اور متعدد معیشتوں کو قومیانے کے پس منظر میں ابھرے ہیں، جس کا جزواً سبب یہ معاشی نظریہ ہے کہ سماجی اور دیگر قومی مقاصد نجی فرموں کے منافع کو زیادہ سے زیادہ بڑھانے سے مطابقت نہیں رکھتے۔ یہ امر خاص طور پر ان شعبوں میں نظر آتا ہے جو بنیادی عوامی اشیا فراہم کرتے ہیں۔ ریاستی ملکیت کے بہت سے صنعتی کاروباری ادارے درآمدی متبادل کی صنعتی پالیسیوں کے تحت بھی قائم کیے گئے تھے، جنہیں بلند ٹیرف، تبادلوں کے اختیارات اور دیگر اقسام کا کمرشل تحفظ حاصل تھا۔

حکومتوں نے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو اپنے سماجی اور سیاسی مقاصد، جیسے ملازمتیں پیدا کرنا، کی تکمیل کی غرض سے بھی ایک آلے کے طور پر استعمال کیا۔[3]

تاہم، جب ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو ان کی اصلی حالت میں رہنے دیا گیا تو وہ معیشت پر بوجھ بن گئے، ناپائیدار مالیاتی اثرات اور اس کے ساتھ ساتھ ان کی ناقص خدمات کی فراہمی کے باعث بھی، اس لیے 1980ء کی دہائی کے بعد ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے اپنی مقبولیت کھونا شروع ہو گئے۔ 1970ء اور 1980ء کی دہائیوں کے دوران ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مالی گوشوارے یہ بتاتے ہیں کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں نے نجی فرموں کی نسبت واضح طور پر پست کارکردگی کا مظاہرہ کیا، جس کی ایک وجہ ان کے متعدد پالیسی اہداف کو پورا کرنے میں دشواری تھی۔ یہ احساس تیزی سے بڑھ رہا تھا کہ ریاستی ملکیت کے کچھ کاروباری اداروں نے اجارہ داری قائم کرلی ہے، جنہیں منڈی کی مسابقت کا سامنا نہیں اور مالیات تک نسبتاً آسان رسائی حاصل ہے[4]

ان شعبوں میں جہاں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اجارہ داری نہیں تھی، ان کی حکومتی رسائی کی بدولت پالیسی اور مسابقت پر اثرانداز ہونے کی اہلیت، ان اداروں کی موجودگی تشویش کا باعث تھی، اس کے نتیجے میں ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے غیر موثر رہے اور، انہیں اختراع اور معیاری اشیا و خدمات کی پیشکش میں مشکلات کا سامنا رہا۔ چنانچہ، ریاستی ملکیت کے بہت سے کاروباری اداروں کی مالی کارکردگی ابتر رہی، جو متواتر حکومتی بیل آؤٹ پیکجز کا سبب بنی، بالخصوص ترقی پذیر ممالک میں، جہاں ریاستی ملکیت کے کاروباری

---

[1] مثال کے طور پر، فرانس میں، تکنیکی جدت طرازی اور صنعتی ترقی کی کمان ایس او ایز جیسے رینالٹ، اور الکاٹیل نے کی۔ فن لینڈ میں، یہ کردار فولاد، کان کنی، ٹرانسپورٹ، کاغذ اور کیمیائی صنعتوں میں ایس او ایز نے ادا کیا۔ اسی طرح، جنوبی کوریا کی تیز ترین اقتصادی ترقی میں فولاد، تیل، گیس، بجلی، کھاد اور دیگر شعبوں کی ایس او ایز نے کردار ادا کیا۔ ماخذ: ولنر، جے (2006ء) راشد (2022ء)۔

[2] بوگنیٹی، جی (2020ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2020)؛ اوبنیگر ایچ (2016ء)

[3] حبیر، ایم (2021ء)

[4] رولینڈ، جی (2008ء)؛ حبیر، ایم (2021ء)

ادارے قومی خزانے پر بوجھ بن گئے، مالی خطرے کا ذریعہ، اور مالی نظام کو کمزور کرنے کا باعث بنے۔ تحقیق سے پتہ چلتا ہے کہ غیر موثر، خسارے میں چلنے والے ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کو حکومتی مدد سے بھی مہنگائی کے دباؤ میں اضافہ ہوتا ہے، جبکہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کے سلسلے میں ساختی چیلنجوں سے نمٹنے سے مسابقت میں اضافہ ہوتا ہے، جس کے نتیجے میں، مہنگائی کا دباؤ کم ہو سکتا ہے۔[5]

ان چیلنجوں کو سمجھتے ہوئے، 1980ء کی دہائی سے حکومتوں نے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کا آغاز کیا۔ جب ترقی یافتہ معیشتوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا اصلاحاتی عمل چل نکلا تو بین الاقوامی مالی اداروں نے ابھرتی ہوئی ترقی پذیر معیشتوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اصلاحاتی ایجنڈے کو آگے بڑھانے میں اہم کردار ادا کیا۔ مثال کے طور پر، اکثر اوقات بین الاقوامی مالیاتی فنڈ اپنی مالی امداد کو ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات سے منسلک کرتا ہے، جبکہ دیگر بین الاقوامی مالی اداروں نے نجکاری اور دیگر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی حمایت کی، جس کے تحت حکومتوں کو حکمت عملی، نفاذ کے منصوبہ بندی، اور نگرانی اور ادارہ جاتی فریم ورک کی مناسب تیاری کرنے میں مدد دی گئی۔

اس رجحان پر دیگر تین عوامل اثرانداز ہوئے، اوّل، مالی بحران نے بھی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کرنے پر ملکوں کو مجبور کیا۔ مثلاً 1980ء کی دہائی کے ریاستی قرضوں کے بحران نے لاطینی امریکہ، اور مشرقی یورپ کے بہت سے ممالک کو اپنے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کی طرف راغب کیا۔ 1990ء کی دہائی سے، وسطی اور مغربی ایشیا میں سابق سوویت یونین کے ممالک نے اپنے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کیں کیونکہ وہ سوویت دور کی زرِ اعانت کے بغیر انہیں قائم نہیں رکھ سکتے تھے۔ اسی طرح، 1997ء کے ایشیائی مالی بحران کے بعد، بہت سی مشرقی ایشیائی معیشتوں نے اپنا مالی بوجھ کم کرنے کی خاطر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کیں۔ چین نے، جس کے پاس اب بھی دنیا کے سب سے بڑے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے ہیں، ملک کے ریاستی ملکیت کے تمام کاروباری اداروں میں سے تقریباً دو تہائی اداروں کی 1995ء اور 2005ء کے درمیان نجکاری کر دی تھی۔[6]

دوم، کچھ حکومتوں نے ریاستی سرمایہ داری نظام کے ذریعے برآمدات پر مبنی نمو اور بین الاقوامیت کو فروغ دینے کے لیے پالیسیوں پر واضح عمل کیا، جس کے لیے انہیں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کی ضرورت تھی۔ مثال کے طور پر، اس میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو ملکی اور بین الاقوامی مسابقت میں لانا، اور ان کے بورڈز کو بڑے فیصلے کرنے کا اختیار دینا، جیسے پڑوسی ممالک سے انضمام اور اداروں کی خریداری شامل ہیں۔ سوم، دنیا بھر میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اصلاحاتی ایجنڈے کے پس منظر میں عوامی خدمات کی قابل اعتماد، کم لاگت، اور معیاری فراہمی کے لیے بڑھتا ہوا عوامی مطالبہ بھی کارفرما تھا۔ خصوصاً، ان عوامل نے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں، مکمل ملکیت والی سرکاری فرموں یا سرکاری نجی شراکت داری کے حامل ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے طور پر کارپوریٹائزیشن اور برقراریت میں اہم کردار ادا کیا ہے۔[7]

اگرچہ ملکیت کی تبدیلی، خاص طور پر نجکاری کے ذریعے[8]، ریاستی ملکیت کے متنوّع عالمی کاروباری اداروں کی اصلاحات کے تجربات کے لحاظ سے، اصلاحات کا سب سے عمومی ذریعہ بنی رہی، شواہد بتاتے ہیں کہ مسابقتی منڈیاں؛ شفافیت اور نگرانی؛ موثر ضابطہ کاری اور شعبہ جاتی پالیسی اصلاحات کے ساتھ ساتھ بہتر کارپوریٹ گورننس ملکیت میں تبدیلی سے زیادہ اہم ہے۔ درحقیقت، ایسی کئی

[5] کیمپیلو، ایم اینڈ میرون، جے اے (1997ء)

[6] جین، جے (2009ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)

[7] حبیر، ایم (2021ء)

[8] نجکاری کے لین دین میں مکمل / اکثریتی حصص کی فروخت، انتظامی کنٹرول کے ساتھ اقلیتی حصص کی فروخت، کیپٹل مارکیٹ کے لین دین، اور دیگر شامل ہیں۔ ایس او ایز کی برقراری میں حکومت کی مکمل یا اکثریتی حصص کی ملکیت، یا سرکاری اور نجی شراکت داری ماڈلز کے تحت برقرار رکھنا شامل ہے۔

مثالیں موجود ہیں جہاں نجکاری ناکام ہوئی یا بصورت دیگر مطلوبہ نتائج بر آمد نہیں ہوئے۔ اسی موقع پر، دنیا کی کچھ بڑی کمپنیاں موثر طریقے سے ریاستی تحویل میں ہیں، جہاں ابھرتی ہوئی ترقی پذیر معیشتوں کے زیرِ ملکیت کثیر قومی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی طرف سے پڑوسی ممالک کے ساتھ سرمایہ کاری کا رجحان بھی قابل ذکر ہے۔ ان مستثنیات سے قطع نظر، تحقیق بتاتی ہے کہ 1980ء کی دہائی میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں شروع ہونے والی اصلاحات 1990ء کی دہائی میں بامِ عروج پر پہنچی تھیں اور دنیا کے بیشتر ممالک اور خطوں میں یہ اصلاحات 2000ء کی دہائی کے اوائل سے وسط تک تقریباً پختہ ہوچکی تھیں۔ تاہم ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات پاکستان سمیت چند ممالک کے لیے اب بھی ایک نامکمل ایجنڈا ہے۔[9]

پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی تاریخ بہت مختلف نہیں ہے۔ 1972ء سے 1977ء کے درمیان، ملک میں دولت کے ارتکاز، جو 1960ء کی دہائی میں نجی شعبے کے تحت نمو سے ہوا تھا، کو معکوس کرنے کے مقصد کے تحت قومیانے، اور اس وقت کے مروجہ معاشی نظریے کے تحت ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ذریعے سماجی، اقتصادی اور صنعتی ترقی کے حصول کا پروگرام نافذ کیا گیا۔ ریاستی ملکیت کے موجودہ کاروباری اداروں ساتھ ساتھ متعدد بنیادی صنعتوں کو اس عرصے میں قومیا لیا گیا جن میں نباتی گھی کمپنیوں؛ آٹے کی ملیں؛ روئی اوٹنے کے کارخانے؛ چاول کی چھڑائی یونٹس؛ تعلیمی سہولیات کی ایک بڑی تعداد؛ ملک کے تمام نجی شعبے کے بینک اور بیمہ کمپنیاں؛ اور پیٹرولیم مارکیٹنگ اور شپنگ کمپنیاں شامل ہیں۔[10] مزید برآں، متعدد شعبوں بشمول بھاری صنعتوں، توانائی اور کان کنی کے شعبوں میں ریاستی ملکیت کے متعدد نئے کاروباری ادارے قائم ہوئے۔[11]

اگرچہ ریاستی ملکیت کے کچھ کاروباری اداروں نے واقعی صنعتی، معاشی اور سماجی ترقی میں اپنا حصہ ڈالا، تاہم برسہا برس گذرنے کے بعد وہ دنیا بھر میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں سے منسلک روایتی عارضے میں مبتلا ہونے لگے۔ ان میں پیداواری نقائص، بدانتظامی، ضرورت سے زیادہ عملہ، بڑھتے ہوئے خسارے اور قرضے شامل تھے۔ بہت سے کاروباری ادارے صرف ترجیحی پالیسیوں کی وجہ سے زندہ رہے، جیسے تحفظی ٹیرف، قرضوں تک خصوصی رسائی، حکومتی ضمانتیں، ٹیکس استثنا اور زرِ اعانت۔[12] 1978ء کے اوائل میں ان چیلنجوں نے پالیسی سازوں کو معیشت میں نجی شعبے کے مقابلے میں ریاست کے کردار پر نظر ثانی کرنے پر مجبور کیا، اور مختلف اصلاحاتی اقدامات کی شروع کیے گئے، جن میں قومیائے جانے کے عمل کا خاتمہ، لامرکزیت، اور بے سرمایہ کاری (یعنی نجکاری) شامل ہیں۔[13]

ملک 1990ء کی دہائی کے دوران ایک بڑے اصلاحاتی عمل سے گزرا تاکہ ضابطوں کے بوجھ تلے اور تنگ نظر نظام وسیع النظر، ضابطوں کی قید و بند سے آزادی اور منڈی پر منحصر معیشت میں تبدیل کیا جاسکے۔ ساتویں پانچ سالہ منصوبے (1989 تا 1993ء) کے تحت شروع کیے گئے نجکاری پروگرام کے نتیجے میں ریاستی ملکیت کے متعدد کاروباری اداروں کی نجکاری کی گئی اور یہ عمل آج تک جاری ہے۔ تاہم، نجکاری کے عمل میں نجکاری مخالف مزدور یونینیں، سیاسی اتفاق رائے کی کمی، اور بجلی، گیس، انفراسٹرکچر اور ٹرانسپورٹ سمیت متعدد شعبوں کے اندر مارکیٹ میں اصلاحات لانے کے حوالے سے ریاست کی نااہلی کی وجہ سے تاخیر ہوتی رہی ہے۔[14]

---

[9] فی و دیگر (2021ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)؛ مجومدار۔ الف اور اوچینگ، ڈبلیو (2003ء)؛ مروکزیک، جے اور بالتوسکی، ایم (2022ء)

[10] ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)؛ جونز ڈی اے اور جونز، آر ڈبلیو (1977ء)

[11] قومیائے جانے کے دور سے پہلے موجود ایس او ایز کی مثالوں میں واپڈا، پاکستان انٹرنیشنل ایئرلائنز، پاکستان انڈسٹریل ڈیویلپمنٹ کارپوریشن، نیشنل بینک آف پاکستان شامل ہیں، جب کہ اس دور میں بننے والی مثالوں میں ترقیاتی مالی ادارے جیسے پاک-کویت انویسٹمنٹ کمپنی، پیپلز اسٹیل ملز، پاکستان اسٹیٹ آئل اور اور ہیوی مکینیکل کمپلیکس شامل ہیں۔

[12] ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)

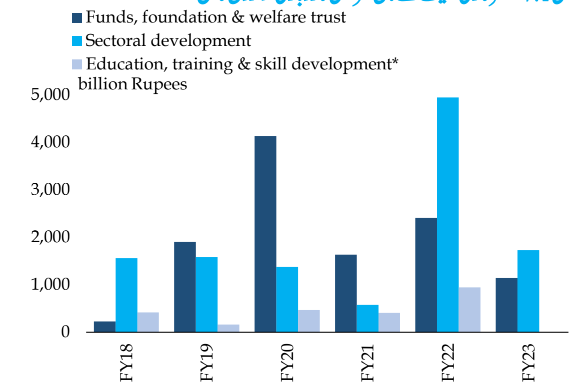
[13] ایضاً

[14] فراز، این اور صمد، جی (2022ء)؛ جیعفری، وی (1992ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک 2022ء

مالی سال 23ء کے اختتام تک، پاکستان میں وفاقی ملکیت کے 121 کاروباری ادارے تھے،[15] جن میں سے 73 فیصد کمرشل تھے اور بقیہ غیر کمرشل تھے جنہیں مختلف قسم کی شعبہ جاتی ترقی کی ضروریات پوری کرنے کی غرض سے تشکیل دیا گیا تھا۔ ریاستی ملکیت کے وفاقی کاروباری اداروں - جو اس باب کا مرکز نگاہ ہیں - کو بنیادی طور پر فنانس، تیل اور گیس، بجلی، انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور انفارمیشن ٹیکنالوجی اینڈ کمیونیکیشن (آئی ٹی سی)، اشیا سازی، اور تجارت اور تشہیری شعبوں میں درجہ بند کیا گیا ہے۔ اگرچہ یہ ادارے حکومت کے محصولات میں حصہ ڈالتے ہیں اور روزگار پیدا کرتے ہیں، تاہم انہیں بار بار حکومت کی مالی اعانت کی بھی ضرورت ہوتی ہے، جس سے مالیاتی استحکام متاثر ہوتا ہے۔ خالص بنیاد پر، ریاستی ملکیت کے ان کاروباری اداروں نے م س 16ء اور م س 23ء کے درمیان مسلسل خسارہ درج کیا تھا۔[16]

اس پس منظر میں، یہ باب پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں فوری اصلاحات کی ضرورت پر زور دیتا ہے، کیونکہ معیشت پر ان کی گہری چھاپ ہے، خصوصاً مالیاتی اثرات کے اعتبار سے (**سیکشن** 7.2)۔ اس مقصد کے لیے، حکومت نے حال ہی میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس میں اصلاحات کی خاطر امید افزا اقدامات متعارف کرائے ہیں، اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے بارے میں فیصلہ سازی کا عمل جاری ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات (**سیکشن** 7.3) کے پاکستان کے سابقہ تجربے کے ساتھ ساتھ بہترین عالمی روایات (**سیکشن** 7.4) سے سبق لیتے ہوئے اس باب میں معلوم ہوا کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت میں تبدیلی اور کارپوریٹ گورننس میں بہتری ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں کامیابی سے اصلاحات کرنے کے حوالے سے اہم آلات ہیں۔ اصلاحات کی ترتیب؛ ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کو قائم رکھنے کے واضح مقاصد؛ مسابقتی ماحول کی مضبوطی کے ہمراہ ضروری شعبہ جاتی اصلاحات؛ اور

شکل 7.1 : سرکاری ملکیت کے نان کمرشل کاروباری اداروں کا نفع




*sector excluded from reporting in FY23
Source: Ministry of Finance

موثر ضابطہ کارپوریٹ گورننس کو ٹھیک کرنا اتنا ہی اہم ہے جتنا اہم ملکیت میں تبدیلی ہے۔ **سیکشن** 7.5، **سیکشن** 7.3 اور **سیکشن** 7.4 میں زیرِ بحث اہم نتائج میں سے کچھ کی وضاحت کرتا ہے، جو خسارے میں چلنے والے ریاستی ملکیت کے بڑے کاروباری اداروں پر مختصر کیس اسٹڈیز کی صورت میں ہے۔ **سیکشن** 7.6 باب کا خلاصہ اور اختتام کرتا ہے۔

## 7.2 پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے معاشی اثرات

پاکستان میں ریاستی ملکیت کے وفاقی کاروباری اداروں کو کمرشل اور نان کمرشل اداروں میں تقسیم کیا گیا ہے۔ کمرشل اداروں سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ نان کمرشل اداروں کے مقابلے میں منافع بخش ہوں، جنہیں سماجی اور ترقیاتی وجوہات کی بنا پر تشکیل دیا جاتا ہے، مثلاً، شعبہ جاتی ترقی یا تعلیم و تربیت۔ لہٰذا، ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں پر زیادہ توجہ دی جانی چاہیے، بالخصوص، اس بات کو مدِ نظر رکھتے ہوئے کہ وہ ریاستی ملکیت کے کُل کاروباری اداروں کا 73 فیصد ہیں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں اثاثوں میں ان کا حصہ 98 فیصد اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا تقریباً تمام تر خسارہ انہی سے منسوب ہے۔

[15] مالی سال 22ء تک وفاقی ایس او ایز فُٹ پرنٹ رپورٹس میں 133 ایس او ایز رپورٹ کی گئیں۔ تاہم مالی سال 23ء میں 12 اداروں کو وفاقی فُٹ پرنٹ رپورٹس سے علیحدہ کر دیا گیا، جنہیں پہلے تعلیم و تربیت اور ہنر کے فروغ کے شعبے کو نان کمرشل ایس او ایز میں درجہ بند کر دیا گیا تھا۔

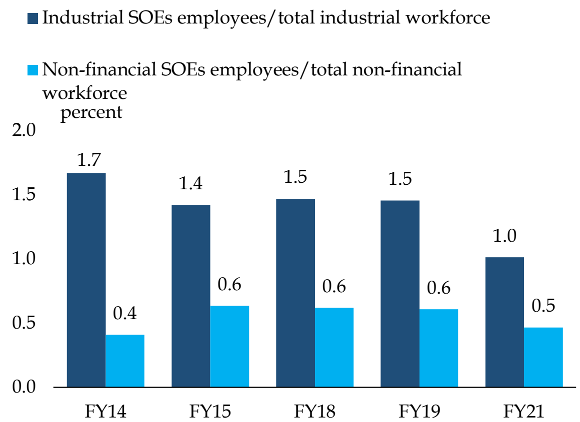
[16] وفاقی ایس او ایز کے تفصیلی اعداد و شمار صرف مالی سال 14ء سے مالی سال 19ء اور مالی سال 21ء سے مالی سال 23ء کی مدتوں کے دستیاب ہے، جیسے سرکاری ملکیت کے کاروباری اداروں کی فیڈرل فُٹ پرنٹ (ایس ایف ایف) کی مختلف رپورٹس میں شائع ہوا ہے اور https://finance.gov.pk/cmu.html اس لنک پر دستیاب ہے۔ اس عرصے میں ان رپورٹوں کی اقسام / درجہ بندی میں بھی تبدیلیاں آئی ہیں۔ مالی سال 16ء سے پہلے کے اعداد و شمار کچھ پہلوؤں میں نامکمل ہیں۔ پاکستان میں صوبائی ایس او ایز کے تفصیلی اعداد و شمار رپورٹ نہیں کیے جاتے، اس لیے صوبائی ایس او ایز کو اس باب میں شامل نہیں کیا گیا ہے۔

[17]اس نقطۂ نظر کو اس حقیقت سے مزید تقویت ملتی ہے کہ ریاستی ملکیت کے نان کمرشل کاروباری ادارے بڑی حد تک منافع بخش رہے ہیں **(شکل 7.1)**۔[18]

مجموعی ملازمتوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے حصے کے سوا، ریاستی ملکیت کے وفاقی کمرشل کاروباری اداروں کا مجموعی معاشی اثر کافی زیادہ ہے۔[19] مالی سال 21ء میں پاکستان کے نان فنانشل سرکاری ملازمین کی مجموعی افرادی قوت میں ریاستی ملکیت کے نان کمرشل کاروباری اداروں کے ملازمین کا حصہ تقریباً 0.5 فیصد تھا، جب کہ صنعتی شعبے سے وابستہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ملازمین کی کُل تعداد ملک کے مجموعی صنعتی روزگار کا تقریباً 1.1 فیصد تھی—حالیہ برسوں کے دوران دونوں میں کمی دیکھی گئی ہے **(شکل 7.2)**۔ دیگر ممالک کے ریاستی ملکیت کے غیر مالی کاروباری اداروں میں ملازمتوں میں حصے کے اعتبار سے یہ شرح بہت کم ہے، جیسے چین (2017ء میں 4.3 فیصد)، اور منتخب ابھرتی ہوئی معیشتیں (2014ء سے 2016ء تک 5 فیصد)۔[20] اسی طرح، تنظیم برائے اقتصادی تعاون و ترقی (او ای سی ڈی) کے ممالک میں 2008ء سے 2009ء تک مجموعی ملازمتوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا حصہ سب سے زیادہ 2 سے 9 فیصد تک تھا۔[21]

دوسری طرف، جی ڈی پی کے فیصد کے طور پر ریاستی ملکیت کے 88 کمرشل کاروباری اداروں کی کُل آمدنی میں بلند معاشی اثرات دیکھے جاسکتے ہیں۔ جو مالی سال 24ء میں تقریباً 14 فیصد تھے **(شکل 7.3 الف)**۔ اس کے مقابلے میں، مالی سال 23ء کے دوران پاکستان اسٹاک ایکسچینج کی 415 فہرستی کمپنیوں کی مجموعی آمدنی (ماسوائے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے) جی ڈی پی کا 17 فیصد تھی۔[22] اس بلند حجم کی عکاسی ریاستی ملکیت کے اشیاساز کاروباری اداروں کی نسبت صنعتوں سے منسلک ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں سے ہوتی ہے **(شکل 7.3 ب اور شکل 7.3 ج)**۔ یہ بنیادی طور پر توانائی کی تلاش اور پیداوار، اور بجلی کے شعبے سے منسلک ریاستی ملکیت کے بڑے صنعتی کاروباری اداروں کی وجہ سے ہے۔ صنعتوں سے منسلک ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی حالیہ برسوں کی آمدنی، بطور جی ڈی پی کا فیصد، میں کمی کے باوجود مالی سال 23ء میں پھر بھی یہ حجم بلند یعنی 58 فیصد تھا۔[23] ایک اور اہم عامل قرضے ہیں، مالی سال 14ء تا مالی سال 24ء کے درمیان غیر سرکاری شعبے کو بینکوں سے فراہم کردہ کل قرضوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا حصہ بھی اوسطاً 15 فیصد رہا ہے **(شکل 7.4)**۔

**شکل 7.2 : ملازمتوں میں ایس او ایز کا حصہ***




*data for certain years not available
Sources: Pakistan Bureau of Statistics; Ministry of Finance

---

[17]وزارتِ خزانہ (2021ء)؛ وزارتِ خزانہ (2023ء)

[18]غیر منافع بخش تنظیموں میں 'منافع' کو عام طور پر فاضل آمدن یا خالص اثاثے کہا جاتا ہے۔ تاہم، اس باب میں ایس ایف ایف رپورٹس میں استعمال کے مطابق 'منافع' کی اصطلاح بروئے کار لائی گئیہے۔

[19]اسٹیٹ بینک عملے کے تخمینے پاکستان دفترِ شماریات کے 'لیبر فورس سروے' کی بنیاد پر ہیں۔ غیر مالی ایس او ایز میں مالی شعبے کے سوا تمام ایس او ایز شامل ہیں، جبکہ صنعتی ایس او ایز میں یہ شعبے شامل ہیں: تیل اور گیس، بجلی، انڈسٹریل اسٹیٹ ڈیولپمنٹ اور اشیاسازی، کان کنی اور انجینئرنگ شعبے بمطابق پی بی ایس درجہ بندی۔

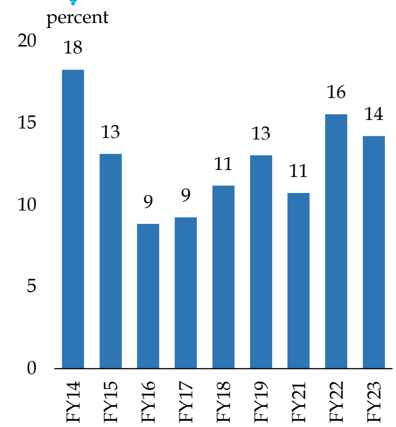
[20]بورکووچ، ایس اور تباک، پی (2020ء)۔ اس مقالے میں درج ذیل ممالک کو ابھرتی ہوئی معیشتوں کے طور پر درجہ بندی کیا گیا ہے: وسطی یورپ اور بحیرۂ بالٹک کے ممالک، جنوب مشرقی یورپ، مشرقی یورپ اور قفقاز، مصر، قازقستان اور ترکیہ۔

[21]بورکووچ، ایس اور تباک، پی (2020ء)؛ ژینگ، سی (2019ء) او ای سی ڈی (2011ء)

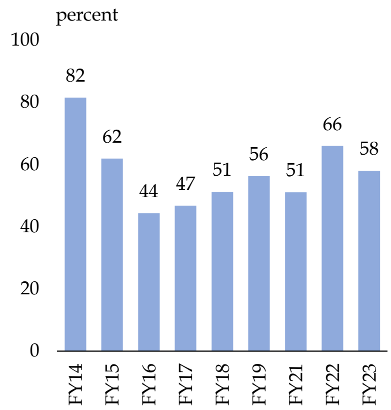
[22]کیپٹل اسٹیک پر دستیاب اعداد و شمار کی بنیاد پر اسٹیٹ بینک کے عملے کا تخمینہ۔

[23]پاکستان دفترِ شماریات کی طرف سے اختیار کردہ صنعتی اور اشیاسازی کی سرگرمیوں کی بین الاقوامی تعریفوں کے مطابق ایس او ایز کی درجہ بندی پر مبنی اسٹیٹ بینک کے عملے کے تخمینے۔ صنعتی شعبے میں کان کنی اور کوہ کنی، اشیاسازی، تعمیرات اور بجلی، گیس اور پانی کی فراہمی شامل ہے، جب کہ اس کے ذیلی شعبے برائے اشیاسازی میں بڑے پیمانے کی اشیاسازی، چھوٹے پیمانے کی اشیاسازی اور ذبیحہ شامل ہیں۔۔

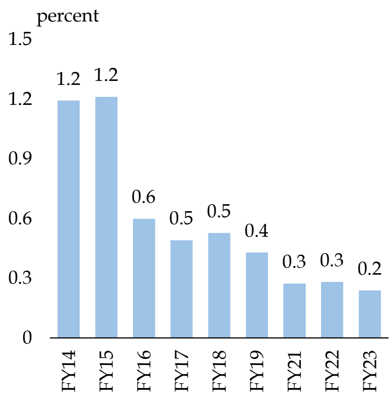
**شکل 7.3الف: مجموعی ایس او ایز آمدن تا جی ڈی پی**




**شکل 7.3ب: صنعتی ایس او ایز آمدن تا صنعتی جی ڈی پی**




**شکل 7.3ج: اشیاسازایس او ایز کی آمدن تا اشیاسازی کی جی ڈی پی**




Note: SOE data for FY20 not available
Sources: PBS and Ministry of Finance

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا مالیاتی اثر خاصا بڑا رہا ہے۔ حالیہ برسوں میں ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کے خالص خسارے بڑھ رہے ہیں۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے لیے جی ڈی پی کے فیصد کے طور پر خالص مالیاتی اعانت عموماً بڑھی، اور مالی سال 16ء سے مالی سال 23ء (**شکل 7.5 اور 7.6**) کے دوران میزانی خسارے کا اوسطاً 21 فیصد حصہ بن گئی۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ناپائیدار، غیر موثر کاروباری آپریشنز کے ساتھ ساتھ سیاسی طور پر متاثر ہونے والے شعبہ جاتی پالیسی فیصلوں، جیسے بجلی کے شعبے میں غیر ہدفی زرِ اعانت، سے ان کے مالیاتی اثر کی وضاحت ہوتی ہے۔[24] اس کی وجہ سے، بہت سے ادارے زرِاعانت، ایکویٹی ادخال، گرانٹس اور قرضوں کے ذریعے مالی مدد فراہم کرنے کے لیے حکومت پر انحصار کرتے ہیں۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو وفاقی حکومت کی طرف سے رقوم کی مجموعی فراہمی، اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی جانب سے وفاقی حکومت کو ادائیگیوں کا تجزیہ ظاہر کرتا ہے کہ اوّل الذکر کے حجم سے مؤخر الذکر ثمرات زائل ہو جاتے ہیں (**شکل 7.7 اور 7.8**)۔ مزید برآں، ہنگامی واجبات[25] (مثال کے طور پر حکومت کی ضمانتیں) وہ پوشیدہ خطرات ہوتے ہیں، جن کی وجہ سے رقوم کا ضیاع شدت اختیار کر جاتا ہے۔ مطلوبہ مالیاتی اعانت کے ہمراہ ان خساروں کی حد اور متواتر نوعیت، اصلاحی راہ اختیار کرنے کی فوری ضرورت کو اجاگر کرتی ہے۔

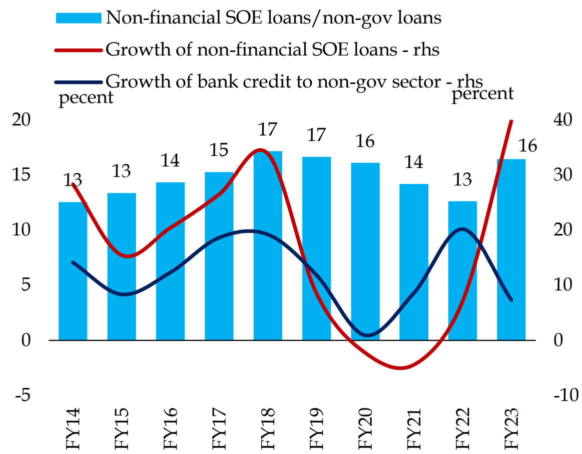
ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے شعبہ جاتی تجزیے سے پتہ چلتا ہے کہ خسارے کا بڑا حصہ دو اہم شعبوں میں مرتکز ہے: بجلی، انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی۔[26] ان دو شعبوں میں ہونے والے خسارے دیگر شعبوں کے منافع کو زائل کر رہے ہیں، بشمول تیل اور گیس کا شعبہ جو ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے کُل منافع میں سب سے زیادہ حصہ ڈالتا ہے۔ حکومت کی طرف سے ان دو شعبوں میں رقوم کی فراہمی بنیادی طور پر قرضوں اور زرِ اعانت پر مشتمل تھی (**شکل 7.9 اور 7.10**)۔ صرف بجلی کے شعبے، جس کا مالی سال 23ء میں ریاستی ملکیت کے تمام کمرشل کاروباری اداروں میں تقریباً 25 فیصد حصہ تھا، نے 208 ارب روپے کا مجموعی خسارہ درج کیا، جو مالی سال 23ء میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے کُل خسارے کا تقریباً 29 فیصد تھا (**شکل 7.11 اور 7.12**)۔ درحقیقت، مالی سال 23ء میں سب سے زیادہ خسارے میں چلنے والے اداروں میں، بجلی کی پانچ تقسیم کار کمپنیاں (ڈسکوز) تھیں (**شکل 7.13**)۔ مالی سال 23ء میں انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی شعبے میں ریاستی ملکیت کے

[24] ملک، اے (2012ء)

[25] یہ واجبات مستقبل کے ایک یا زیادہ غیر یقینی واقعات پر منحصر ہیں۔ مثال کے طور پر وفاقی حکومت کی ضمانتی ایس او ایز کے قرضے، انہیں موزوں شرائط پر قرض لینے کے قابل بناتے ہیں۔

[26] جیسا کہ ایس ایف ایف رپورٹس میں درجہ بندی کی گئی ہے، 'انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی' شعبے کے ذیلی شعبوں میں: بندرگاہیں اور جہازرانی، ریلوے، سڑکیں اور شاہراہیں، ہوابازی، اور بجلی کی تقسیم کار، پیداواری اور ترسیلی کمپنیاں اور پاور مینجمنٹ کمپنیاں شامل ہیں۔

شکل 7.4: ایس او ایز کے قرضوں کے رجحانات




Source: State Bank of Pakistan

کاروباری اداروں کے خسارے کا حجم 69 فیصد حصہ تھا، نیشنل ہائی وے اتھارٹی (این ایچ اے)، پاکستان انٹرنیشنل ایئرلائنز (پی آئی اے) اور پاکستان ریلوے بڑے خسارے والے اداروں میں شامل ہیں (7.13)۔

اس خسارے کی وجوہ پالیسی اور متعدد گورننس چیلنجز ہیں،[27] جس کا ثبوت خسارے میں چلنے والے ریاستی ملکیت کے سب سے بڑے کاروباری اداروں کے دو شعبے ہیں، (جن کی تفصیلات **سیکشن 7.5** میں درج ہیں)۔ یہاں تک کہ، تیل اور گیس جیسے منافع بخش شعبے کو بھی خطرات لاحق ہوسکتے ہیں کیونکہ متعلقہ بین الاقوامی اکاؤنٹنگ معیارات کے نفاذ کے بعد ان کا نفع متاثر ہونے کا امکان ہے۔

مزید برآں، ریاستی ملکیت کے بعض کاروباری اداروں کی منفرد نوعیت کا مطلب یہ ہے کہ سادہ مالی گوشواروں کا تجزیہ منڈی کی حرکیات اور حکومتی شمولیت جیسی باریکیوں کو نظر انداز کرتا ہے۔ مثال کے طور پر، بہت سے کاروباری اداروں کو سرکاری اداروں کے بڑے معاہدوں سے فائدہ ہوتا ہے، جس کا مطلب یہ ہے کہ منافع بخش ادارے بھی مسابقتی بازاروں میں آزمائے جانے پر صحیح معنوں میں کارآمد ثابت نہیں ہوسکتے۔ اسی طرح، ریاستی ملکیت کے کچھ کاروباری ادارے، جیسے پٹرولیم اور بجلی کے شعبے میں، اجارہ داری سے کام کرتے ہیں اور ایسی کمپنیوں کا شاذونادر ہی کوئی تقابلی تجزیہ اور نشانیہ طے کیا جاتا ہے۔[28] یہ نقائص لازمی طور پر مالی خسارے کا تو باعث نہیں بنتے، البتہ یہ صارفین کے لیے مضر بہبود کو نقصان پہنچانے اور ریاست کے متبادل نقصان کا باعث بنتے ہیں۔ دوسری طرف، یہ ادارے بہت سے ایسے اقدامات بھی کرسکتے ہیں جو عام کاروباری معاملات سے باہر ہوتے ہیں۔ عوامی خدمت کی ایسی ذمہ داریاں ان اداروں کی سرگرمیوں اور نفع پر منفی اثر ڈالتی ہیں۔

### ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کو ماضی میں لاحق خطرات[29]

متذکرہ بالا شعبہ جاتی مسائل کے ساتھ ساتھ، ریاستی ملکیت کے سب ہی کاروباری اداروں کو کئی دیگر مسائل کا بھی سامنا ہے، جن میں: (i) کارپوریٹ گورننس کی کمی؛ (ii) ناقص کاروباری منصوبے اور (iii) اکاؤنٹنگ کے جدید معیارات و روایات کا جزوا نفاذ شامل ہیں۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں یہ خطرات مختلف نوعیتوں میں موجود ہیں، اور طویل عرصے سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے بارے میں پالیسی فیصلوں سے قطع نظر تمام اداروں کے طریقہ کار میں اصلاح کی ضرورت کو ظاہر کر رہے ہیں۔

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس میں متعدد مسائل ہیں۔ جن میں سب سے بڑے، بورڈ آف ڈائریکٹرز کا بااختیار اور آزاد نہ ہونا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈ آف ڈائریکٹرز میں آزاد ڈائریکٹرز اقلیت بن گئے تھے، کیونکہ حکومت کی طرف سے مقرر کردہ سابقہ ممبران کی موجودگی بڑھ گئی تھی۔ یہ بورڈز حکومت کے مقرر کردہ سی ای اوز کی موجودگی کی وجہ سے مزید کمزور ہو گئے تھے، جو بورڈ اور مینجمنٹ کی جداگانہ کارپوریٹ گورننس روایات کی خلاف ورزی تھے۔ بورڈ کی کارکردگی کو غیر جانبدارانہ طور پر جانچنے کے لیے نگرانی اور جانچ کے طریقہ کار میں بھی مسائل تھے۔

[27] حسین، آئی (این ڈی)۔

[28] افتخار، این (2022ء)۔

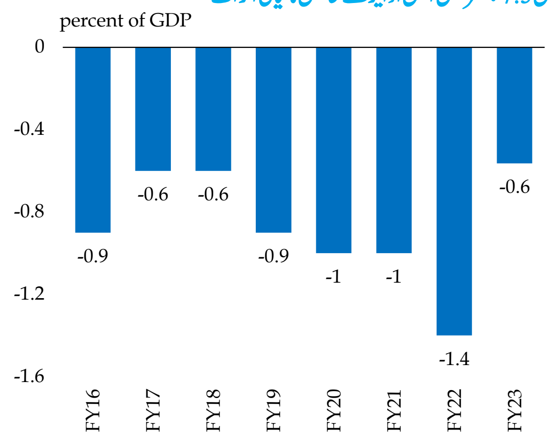
[29] یہ ذیلی سیکشن ایس او ایز پر وزارت خزانہ کی تازہ ترین رپورٹ کی معلومات پر مبنی ہے (وزارتِ خزانہ 2023ء)۔ 24 جون 2024ء کو جاری ہونے والی رپورٹ میں مالی سال 23ء میں وفاقی ایس او ایز سے متعلق مسائل کا خلاصہ کیا گیا ہے۔ جو ایس او ایز کے حالیہ جامع اعداد و شمار ہیں۔

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے کاروباری منصوبوں میں ہمہ گیری کا فقدان پایا گیا، جن میں مالی استحکام پر مناسب توجہ نہیں دی گئی تھی۔ کاروباری منصوبے بھی معیشت یا شعبے میں ہونے والی تبدیلیوں کے لیے غیر موثر پائے گئے، جو انہیں فائدہ مند فیصلے کرنے یا ناموافق حالات میں روک تھام سے دور رکھتے ہیں۔ ایسا دو اہم وجوہات کی وجہ سے تھا۔ اوّل، پاکستان ریلویز جیسے کئی اداروں نے حکومتی بیل آؤٹ اور اعانت پر انحصار کیا ہے۔ دوم، اکثر اوقات کاروباری خطرات اور مواقع کا منظم اور جامع تجزیہ مستقبل کی سمت کے بارے میں حکمت عملی بنانے کے لیے نہیں کیا جاتا تھا۔

مزید برآں، ریاستی ملکیت کے وفاقی کاروباری اداروں کی مطبوعات برائے مالی رپورٹنگ، انکشافات، اور آڈٹ میں سنگین کوتاہیاں ہوئی ہیں۔ مثلاً، ریاستی ملکیت کے کچھ کاروباری اداروں کے آڈٹ مواد میں غلط بیانی یا اکاؤنٹنگ کے معیارات سے انحراف نظر آتا ہے، جو مالی رپورٹوں کے قابلِ اعتماد ہونے یا درستی کے فقدان کی نشاندہی کرتا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کچھ کاروباری ادارے، جیسے پاکستان پوسٹ، کراچی پورٹ ٹرسٹ اور لاہور الیکٹرک سپلائی کمپنی نے مالی سال 23ء کے آڈٹ شدہ مالی گوشوارے تیار نہیں کیے تھے۔ اعدادوشمار اور مالی گوشواروں میں یہ مسائل ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کے لیے اعدادوشمار پر مبنی فیصلہ سازی کے لیے ایک بڑے چیلنج کی عکاسی کرتے ہیں۔

اس کے ساتھ ساتھ، کئی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں نے اکاؤنٹنگ کے جدید معیارات نہیں اپنائے تھے، جو درستگی اور شفافیت کے لیے ضروری ہے۔ ان میں بین الاقوامی مالی رپورٹنگ کے معیار نمبر 9 (IFRS-9) شامل ہیں جو متوقع کریڈٹ نقصان کے استعمال کو لازمی قرار دیتے ہیں۔[30] IFRS-15 اصولوں، نوعیت، رقم، وقت، اور کسی صارف کے ساتھ معاہدے سے پیدا ہونے والی آمدنی اور نقدی کے بہاؤ کی غیر یقینی صورتحال؛ بین الاقوامی اکاؤنٹنگ معیارات 19 (IAS-19) ملازمین کے تمام فوائد، بشمول پنشن، کو ان کی بیلنس شیٹ پر واجبات کے طور پر تسلیم کرنے کے لیے؛[31] اور IAS-20 سرکاری گرانٹس کو تسلیم کرنے کے لیے صرف اس صورت میں جب یہ مناسب یقین دہانی ہو کہ گرانٹس وصول کی جائیں گی۔[32]

**شکل 7.5 : کمرشل ایس او ایز کے خالص مالیاتی اثرات***




*net fiscal impact is total SOE profits minus losses
Sources: World Bank, FY23 from Ministry of Finance

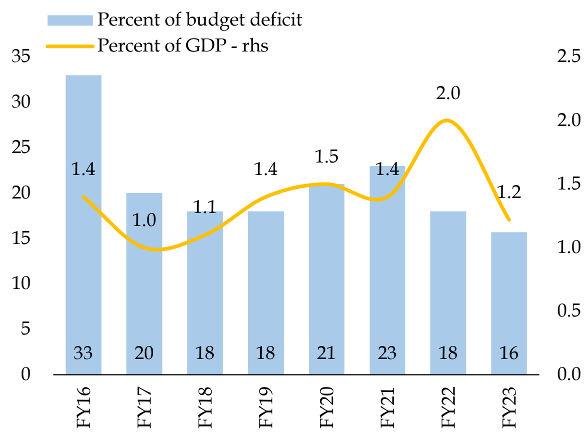
ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں مختلف خامیاں پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اصلاحاتی عمل کی تاریخی ناکامی کی عکاسی کرتی ہیں۔ پچھلی دہائیوں میں متعدد کوششوں کے باوجود، ان میں سے بہت سے بنیادی مسائل بدستور سامنے آتے رہے۔ ان نقائص کا منبع مختلف مسائل میں ہو سکتا ہے، جیسے کہ ضروری اتفاق رائے اور ضروری مستعدی کے بغیر تیزی سے اصلاحاتی عمل۔ مندرجہ ذیل **سیکشن** گذشتہ دہائیوں میں پاکستان کے اصلاحاتی عمل میں ہونے والی خامیوں کا تجزیہ کرے گا اور ماضی کے اصلاحاتی پروگراموں میں عام رکاوٹوں کی نشاندہی کرے گا۔

[30] بجلی اور گیس کے شعبوں میں واجب الوصول گردشی قرضوں کی حامل ایس او ایز، جس کا مطلب یہ ہے کہ قرضوں کے متوقع نقصان کے تخمینے میں ممکنہ نادہندگی کے لیے تموین کو ملحوظ رکھا جائے۔

[31] یہ بالخصوص بڑی آجر ایس او ایز کے لیے اہم ہے، جیسے پاکستان ریلوے، جن پر پنشن کی اہم ذمہ داریاں ہیں۔

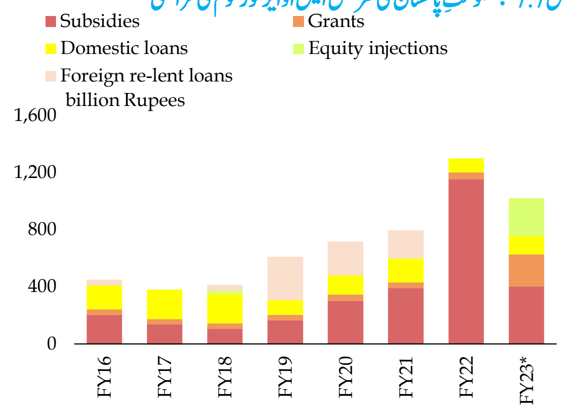
[32] یہ این ایچ اے اور ریلوے جیسی ایس او ایز کو متاثر کرے گا، جو سرکاری گرانٹس کی بڑی وصول کنندہ ہیں۔

**شکل 7.6 : تمام ایس او ایز کو سرکاری اعانت**




Sources: World Bank, FY23 from Ministry of Finance

**شکل 7.7 : حکومتِ پاکستان کی کمرشل ایس او ایز کو رقوم کی فراہمی**




*all loans categorised as domestic loans due to unavailability of disaggregated data

Sources: World Bank, FY23 from Ministry of Finance

## 7.3 ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحاتی کوششوں کا جائزہ

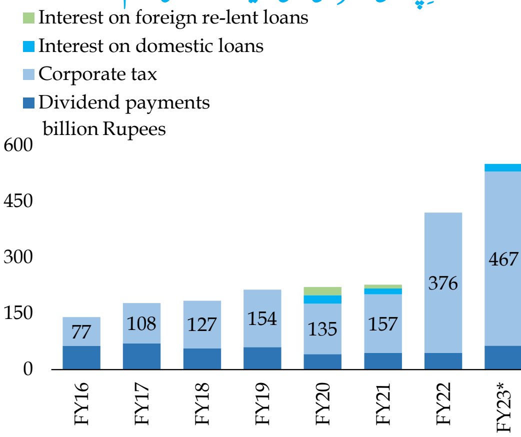
ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاح ایک پیچیدہ عمل ہے۔ جس میں پانچ وسیع اقسام کے اصلاحاتی اقدامات شامل ہیں: (الف) مالیاتی اور سرکاری مالیاتی انتظامی اصلاحات (مثلاً، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی صورتِ حال کا جائزہ لینا)؛ (ب) مسابقت اور ضابطہ کاری کو مضبوط بنانا؛ (ج) ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے بارے میں فیصلے کرنا؛ (د) کارپوریٹ گورننس میں اصلاحات؛ اور (ہ) کاروبار اور عملی سرگرمیوں کو بہتر بنانا۔[33] ضروری نہیں کہ یہ اقدامات درج بالا ترتیب میں کیے جائیں، حالانکہ کچھ لٹریچر اور بہترین عالمی روایات انہیں تجویز کرتی ہیں۔ درحقیقت، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کا کوئی واحد راستہ نہیں ہے، کیونکہ زیادہ تر معاملات ملکی پس منظر پر منحصر ہوتے ہیں۔ تاہم، عالمی تجربہ یہ بتاتا ہے کہ مسابقت، ضابطہ کاری، اور کارپوریٹ گورننس نہایت اہم اقدامات ہیں، جنہیں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت سے متعلق فیصلوں سے پہلے یا ساتھ میں لینے کی تجویز دی جاتی ہے۔ لہٰذا، حکومتوں کو بھی سیاسی اتفاق رائے پیدا کرنے، عوامی حمایت حاصل کرنے اور مزدوروں سے متعلق مسائل حل کرنے کے اقدامات کی ضرورت ہے تاکہ اصلاحاتی عمل پر عوامی اعتماد بڑھایا جاسکے (**شکل 7.14**)۔

اگرچہ پاکستان کی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی اور اصلاحات پر لٹریچر بہت کم اور پرانا ہے، ملک کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی سابقہ کوششوں کا جائزہ یہ بتاتا ہے کہ اصلاحاتی عمل سُست، وقتاً فوقتاً اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پائیدار اصلاحات کے لیے ایک موثر راہ کی فراہمی سے عاری ہے۔ 1980ء کی دہائی میں نجکاری اور آزاد تجارت کے عالمی رجحانات کی وجہ سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے حوالے سے مجموعی پالیسی موقف قومیائے جانے سے تبدیل ہو کر اصلاحات میں بدل گیا۔ تاہم، بینکاری اور ٹیلی مواصلات جیسے کچھ شعبوں کے سوا، ملکی نقطۂ نظر کا جھکاؤ مسابقتی معیشت کی حمایت کی خاطر نجکاری کی طرف ہو گیا تھا، بجائے اس کے کہ مجموعی شعبہ جاتی پالیسی اصلاحات، کارپوریٹائزیشن، اور ایک مضبوط گورننس فریم ورک کو لاگو کیا جاتا (**شکل 7.15**)۔ کارپوریٹ گورننس، اور مسابقت اور ضابطہ کاری کو مضبوط بنانے کی اصلاحات کو بالعموم نظر انداز کیا گیا۔[34] یہ امر اصلاحات کی کوششیں بار بار ناکام ہونے کی اُن اہم وجوہات میں شامل ہے، جن کی بنا پر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی بڑھا کر اور مالیاتی بوجھ کا سدباب کر کے انہیں منافع بخش اداروں میں بدلا نہیں جاسکا۔ اس سے یہ نشاندہی ہوتی ہے کہ ملکیت کے فیصلوں جیسے نجکاری اور اداروں کو برقرار رکھنا اپنے آپ میں ان اداروں کو درپیش چیلنجوں کے لیے ہر مرض کی دوا نہیں ہے۔

[33] اس باب میں تصفیہ کاروبار پر بحث نہیں کی گئی جو یکبارگی ٹرانزیکشن ہوتی ہے اور اس لیے اسبجکٹ کے دائرہ سے باہر ہے۔ اس باب میں درج بالا پانچ عمومی اصلاحاتی اقدامات کے پس منظر میں ایس او ایز میں اصلاحات کا جائزہ لیا گیا ہے۔

[34] افتخار، ایم این (2015ء)۔

شکل 7.8: حکومتِ پاکستان کو کمرشل ایس او ایز سے ملنے والی رقوم



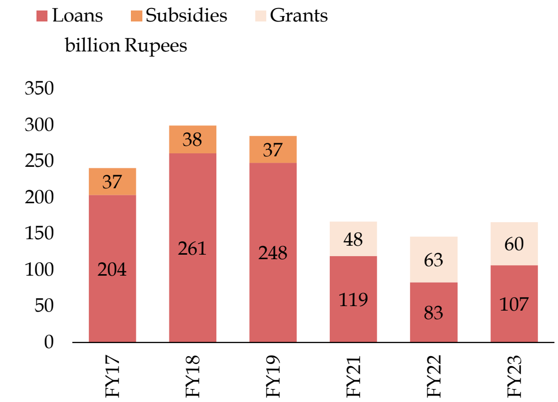

*all loans categorised as domestic loans due to unavailability of disaggregated data

Sources: World Bank, FY23 from Ministry of Finance

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی کچھ کوششوں میں ریاستی ملکیت کے انفرادی کاروباری اداروں کے کاروباری عمل کو بہتر بنانا شامل تھا تاکہ انہیں بحال کیا جا سکے۔ حالانکہ اس طرح کی کوششیں جب مکمل سیاسی حمایت کے ساتھ کی گئی تھیں، تب بھی بہتر کارپوریٹ گورننس اور دیگر سازگار اصلاحات کے فقدان کے باعث ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے کاروباری آپریشنز، منافع، اثاثے اور خدمات کی فراہمی ابتری کا شکار ہوئی، جیسے پی آئی اے اور پاکستان ریلویز میں۔ نتیجتاً، بیل آؤٹ پیکیج فراہم کیے گئے، اور ایک منفی چکر شروع ہوگیا۔[35]

مزید برآں، نجکاری اور دیگر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی کوششوں میں بے شمار بنیادی چیلنجوں کی وجہ سے رکاوٹیں پیدا ہوئیں، جن میں سیاسی اتفاق رائے کا فقدان جس کی عدم موجودگی میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کو کثیر قومی ایجنسیوں کا ایجنڈا سمجھا جاتا تھا۔ ایسا دو اہم وجوہات کی وجہ سے تھا۔ اوّل، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی انتظامیہ کے ذریعے سیاسی طور پر نوازنے کے سلسلے سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی

شکل 7.9: حکومتِ پاکستان کی انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی شعبے کو رقم کی فراہمی*




*data for FY20 not available

Source: Ministry of Finance

معاشی مسابقت کو بدستور نقصان پہنچتا رہا۔ مزید برآں، سیاسی عدم استحکام اور غیر یقینی صورتحال نے مطلوبہ قانون سازی اور ادارہ جاتی فریم ورک، اور خود نجکاری کے عمل کو روک دیا۔ دوم، 1980ء کی دہائی اور اس کے بعد، آئی ایم ایف کے پروگراموں نے کثیر قومی تعاون کو نجکاری سے مشروط کر دیا۔ اس سے اکثر اوقات یہ ہوا کہ جلد بازی کی وجہ سے نجکاری کے عمل میں تجویز کردہ مرحلہ وار طرزِ عمل اور درکار قانونی اور ادارہ جاتی اصلاحات پس پشت ڈال دیا گیا، جو نجکاری کے ثمرات حاصل کرنے کے لیے ضروری تھیں۔[36]

### نجکاری

1990ء کی دہائی سے پاکستان نجکاری کے بڑے عمل سے گزرا ہے۔ 1991ء میں نجکاری کمیشن کو نجکاری پروگرام نافذ کرنے کے لیے فنانس ڈویژن کے ذیلی ادارے کے طور پر قائم کیا گیا تھا، تب سے نجکاری کی 182 ٹرانزایکشنز مکمل ہو چکی ہیں۔ یہ ٹرانزایکشنز بنیادی طور پر 1991 تا 95ء اور 2001ء تا 2006ء کے درمیان مرتکز تھیں، کیونکہ مذکورہ بالا عوامل کی وجہ سے اس عمل میں اکثر رکاوٹیں پیش آتی تھیں۔ 2008ء کا عالمی مالی بحران بشمول پاکستان متعدد دیگر ممالک میں نجکاری کے عمل کے لیے ایک بڑا دھچکا تھا، کیونکہ اس کی وجہ سے نجی سرمایہ کاری اور سرمایہ کاروں کی رغبت میں کمی آئی۔[37]

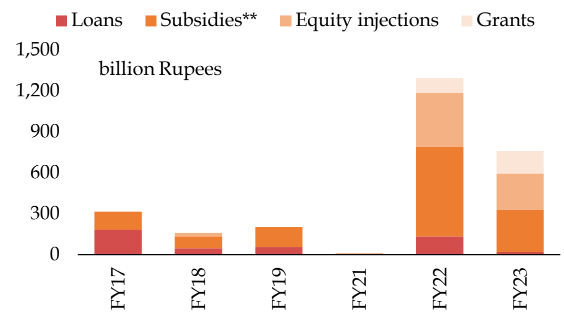
[35] ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)؛ نجکاری کمیشن (2011ء)[الف]؛ افتخار، ایم این (2015ء)

[36] افتخار، ایم این (2015ء)؛ نجکاری کمیشن (2011ء)۔[ب]؛ بخاری، ایس اے (1998ء)؛ برین، ایم، اور ڈویل، ڈی (2013ء)؛ حسین، و دیگر۔ (2018ء)؛ طاہر، پی (2014ء)

[37] آئی بی اے تقریریں (2009ء)؛ نجکاری کمیشن کی ویب سائٹ۔

پاکستان میں ہونے والی نجکاری میں یہ طریقے شامل ہیں: (الف) شعبوں میں انتظامی کنٹرول کے ساتھ اکثریتی حصص کی فروخت؛ (ب) سرمایہ منڈی کے سودے؛ اور (ج) انتظامی کنٹرول کے ساتھ اقلیتی حصص کی فروخت۔[38] نجکاری کے لین دین کی دیگر اقسام، جیسے رعایت اور باہمی ملکیت سازی (میوچلائزیشن)، کو بروئے کار نہیں لایا گیا ہے جو کم آمدنی والے ممالک کے لیے بہتر سمجھی جاتی ہیں۔[39] نجکاری کے لین دین کے شعبہ وار جائزے سے پتہ چلتا ہے کہ یہ عمل بہت

**شکل 7.10 : حکومتِ پاکستان کی بجلی کے شعبے کو رقوم کی فراہمی***




*data for FY20 not available
**tariff differential subsidies are included as outflows to the sector but are not necessarily financial support to power SOEs as they are intended for end consumers
Source: Ministry of Finance

سست رہا ہے - ایک ٹرانزیکشن مکمل کرنے میں تقریباً 6 سے 16 سال لگتے ہیں- یہاں تک کہ روٹی پلانٹ جیسے چھوٹے حجم اور کم پیچیدہ اداروں میں بھی۔ مزید بر آں، 2001ء اور اس کے بعد سے بڑے حجم کی ٹرانزایکشن، بنیادی طور پر بینکوں، ٹیلی کام اور توانائی کے شعبوں سے متعلق، عالمی تجربات کے مطابق سرمایہ منڈی کے ذریعے کی گئیں، جو یہ بتاتا ہے کہ سرمایہ منڈی کی فہرست سازی کے ذریعے نجکاری اُس وقت موزوں ہوتی ہے جب مارکیٹ مائل بہ ترقی ہو، جب کہ پوری یا اکثریتی حصص کی فروخت اس وقت زیادہ ہوتی ہے جب مارکیٹ ترقی یافتہ نہ ہو (**ضمیمہ**)[40]

کچھ شعبوں، جیسے ٹیلی کام اور بینکاری میں، یہ ٹرانزایکشن مسابقت کو بہتر بنانے اور ضابطہ کاری کو مضبوط بنانے کی کوششوں کے ساتھ ساتھ انجام دی گئیں۔ تاہم، جیسے آئندہ بحث سے پتہ چلتا ہے، اصلاحات کی نوعیت اور دائرہ کار جامع نہیں تھے، اس لیے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی کامیابی کو محدود پیمانے سے دیکھا گیا تھا۔ مزید بر آں، نجکاری کے عمل میں کئی سنگین قانونی اور ادارہ جاتی نقائص کی نشاندہی کی گئی، مزید بر آں، نجکاری کے کچھ معاہدوں میں شفافیت اور طریقہ کار کے مسائل کا بھی سامنا کرنا پڑا جس کی وجہ سے اس عمل پر عوام کا اعتماد ختم ہو گیا۔

## کامیابی کا محدود معیار

پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات میں ایک بڑی خامی یہ رہی ہے کہ اس میں کامیابی کا واحد اہم ترین پیمانہ نجکاری کو قرار دے کر اس پر زیادہ زور دیا گیا اور مسابقت اور ضابطہ کاری کو مضبوط بنانے پر کم توجہ دی گئی۔ مزید بر آں، نجکاری کے بعد خدمات کی فراہمی یقینی بنانے کے لیے نگرانی اور جانچ کا طریقہ کار ناقص ہے، جو خاص طور پر عوامی اشیا اور خدمات کے شعبوں میں کام کرنے والے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے سے متعلق ہے۔ نیز، بار بار آنے والے مسائل کم کرنے کے لیے بھی شعبہ جاتی ضوابطی فریم ورک کی تشخیص اور بہتری کے لیے محدود کوششیں کی گئی ہیں۔[41]

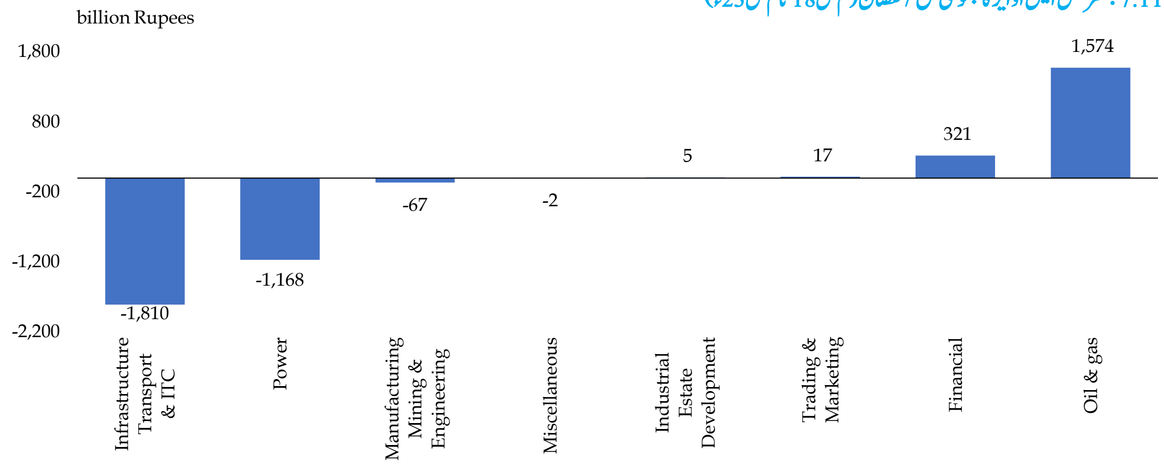
[38] نجکاری کمیشن کی ویب سائٹ۔

[39] مراعات میں ایس او ایز کے اثاثوں (یا نئے اثاثوں میں سرمایہ کاری) پر نجی کمپنی کے استعمال کے حقوق کو ایک مخصوص مدت کے لیے مخصوص عوامی خدمات فراہم کرنے کے لیے، ان خدمات کے لیے چارج کرنے کے حق کے خلاف دینا شامل ہے۔ یہ انتظامات اجارہ داری کی خصوصیات کے ساتھ ایس او ایز کی نجکاری کے لیے بہترین موزوں ہیں، اور حکومتوں کو سرمایہ کاری / آپریشنل خطرات کو کم کرنے میں مدد کرتے ہیں۔ باہمی شراکت داری ایس او ایز کی شریک ملکیت کے ذریعے اسٹیک ہولڈرز کے وسیع گروپ (مثلاً ملازمین اور صارفین) کے ذریعے سماجی ہم آہنگی کو فروغ دیتی ہے۔ اس طرح کے طریقے کارکردگی اور سروس کے معیار کو بڑھاتے ہیں، اور نجی شعبے کی سیالیت پر زیادہ بوجھ ڈالنے سے بھی بچتے ہیں۔ ماخذ: این سی پی (2022ء)؛ جیعفری، وی اے (1992ء)

[40] میگنسن، ڈبلیو ایل اور نیٹر، جے ایم (1999ء)۔

[41] مستثنیات میں آئی ایم ایف کی قرضے کی شرط کے طور پر 2014ء میں شعبہ بجلی کا تشخیصی مطالعہ شامل ہے۔ تاہم، انہیں متعلقہ فریقوں کے غور و خوض کے لیے عام کیا گیا اور نہ ہی ان پر عملدرآمد کیا گیا۔ ماخذ: آئی ایم ایف (2014ء)۔

شکل 7.11 : کمرشل ایس او ایز کا مجموعی نفع/نقصان (م س 18 تا م س 23ء)




Source: Ministry of Finance

مثال کے طور پر، اگرچہ کراچی الیکٹرک سپلائی کارپوریشن (فی الوقت کے الیکٹرک) کی نجکاری کے نتیجے میں سروس فراہمی اور ادارے کے منافع میں بہتری آئی ہے، تاہم اس کے صارفین کو اب بھی بہت سی غیر حل شدہ شعبہ جاتی پالیسی اور گورننس مسائل کی وجہ سے بجلی کی مہنگی قیمت اور فراہمی میں متواتر تعطل کا سامنا ہے۔ اسی طرح، اسٹاک مارکیٹ کی فہرست سازی سے سخت کارپوریٹ گورننس کے ذریعے نگرانی کے مضبوط طریقہ کار میں مدد ملنے کی توقعات کے باعث سوئی سدرن گیس کمپنی اور سوئی ناردرن گیس پائپ لائن لمیٹڈ کے کیپٹل مارکیٹ لین دین نے حکومت کے نان ٹیکس محاصل بڑھانے میں مدد دی۔ تاہم، شعبہ جاتی اور کاروباری پالیسی کے غیر حل شدہ مسائل ریاستی ملکیت کے اِن کاروباری اداروں کی سرگرمیوں اور مالیات پر بوجھ بنے ہوئے ہیں۔ یہ امر بینکاری اور ٹیلی کام کے شعبوں کے برعکس ہے، جہاں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی نجکاری کے ہمراہ پالیسی اور گورننس اصلاحات کا سلسلہ رواں رہا تھا۔[42]

اسی طرح، یہ بات بھی قابل ذکر ہے کہ 1970ء کی دہائی کے آخر میں قومیائے جانے کی معکوسیت اور نجکاری کا آغاز ہوا، جس میں 1990 کی دہائی کے دوران تیزی آئی، البتہ اس کے بہت بعد تک قابل عمل ضوابطی ماحول سازی نہیں کی گئی۔ مثلاً، کئی اہم ضابطہ کار، جیسے سیکیورٹیز اینڈ ایکسچینج کمیشن پاکستان (ایس ای سی پی)، پاکستان ٹیلی کمیونیکیشن اتھارٹی (پی ٹی اے)، نیشنل الیکٹرک پاور ضوابطی اتھارٹی (نیپرا)، مسابقتی کمیشن آف پاکستان (سی سی پی)، اور تیل و گیس ضوابطی اتھارٹی (اوگرا))، نجکاری اور اصلاحات کے عمل کے آغاز کی ایک دہائی سے زائد عرصے بعد تشکیل دیے گئے تھے۔[43]

اس تاخیر اور مجموعی طور پر ضوابطی پسماندگی کے نتیجے میں، مارکیٹ کی حرکیات کمزور نجی شعبے کے ساتھ غیر مسابقتی رہی ہے جو وسیع تر اقتصادی ترقی کو نقصان پہنچاتی ہے۔ یہاں تک کہ ابتدائی سالوں میں جن شعبوں کی نجکاری کی گئی تھی، جیسے کہ سیمنٹ، کوکنگ آئل / گھی، اور کھاد-کارٹیلائزیشن کے بار بار ہونے والے واقعات کے باعث پوری طرح مسابقتی نہیں ہیں۔ پیداوار کی ناکامیاں؛ داخلے میں رکاوٹیں؛ اور کوالٹی کے پست معیار۔[44]

### ناقص قانونی اور ادارہ جاتی فریم ورک

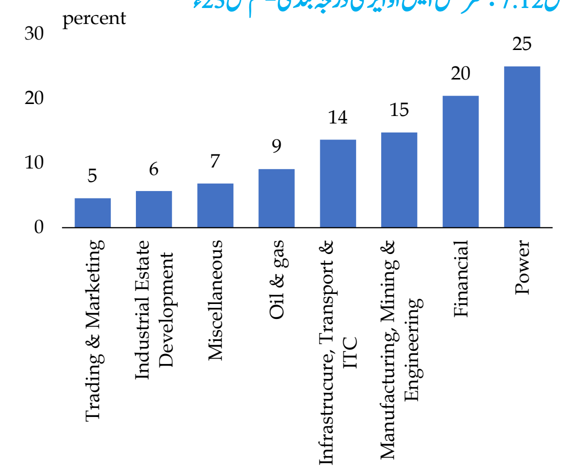
پاکستان کے ناقص قانونی اور ادارہ جاتی فریم ورک نے نجکاری کے عمل کو کم از کم چار مختلف زاویوں سے متاثر کیا ہے۔ اوّل، پالیسیوں اور اداروں کی درستی میں ایک دہائی سے زیادہ کا عرصہ لگا۔ ملک میں 1978ء کے ٹرانسفر آف منیجڈ اسٹیبلشمنٹ آرڈر 1978ء (ٹی ایم ای او) کے ذریعے قومیانے کے عمل کے

[42] اسٹیٹ بینک (2024ء)؛ آئی پی ایس (2023ء)؛ سی سی پی (2018ء)؛ اصغر، ایس اور ڈاکٹر محسن، ایچ (2023ء)؛ کلہوڑو، ایس اے (2022ء)، حسین، آئی (2004ء)؛ خان، بی (این ڈی)

[43] ایس ای سی پی کو 1997ء میں قائم کیا گیا تھا۔ پی ٹی اے کو 1996ء میں ایک کارپوریٹ باڈی بنایا گیا تھا۔ نیپرا 1997ء میں قائم ہوئی تھا۔ سی سی پی کو 2007ء میں تشکیل دیا گیا تھا۔ اوگرا 2002ء میں بنی تھی۔ (متعلقہ ویب سائٹس)۔

[44] پی سی (2011ء) ب؛ سی سی پی (2011ء)؛ سی سی پی (این ڈی)۔

شکل 7.12 : کمرشل ایس او ایز کی درجہ بندی – م س23ء



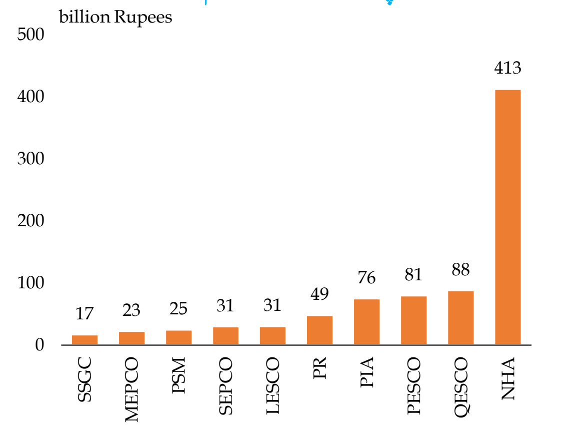

Source: Ministry of Finance

خاتمے، بے سرمایہ کاری(ڈس انویسٹمنٹ) اور لامرکزیت کی پالیسیاں متعارف کرائی گئیں۔ اس کے توسط سے حکومت کو کچھ قومیائی صنعتوں کے سابق مالکان کو ان کے سابقہ ملکیتی اداروں کے ملکیتی حصص کی پیشکش کرنے کا اختیار دیا گیا۔

ٹی ایم ای او کے تحت قانونی تحفظ فراہم کیا گیا تھا کہ نجی ملکیت میں دینے جانے والے اداروں کو دوبارہ قومیایا نہیں جائے گا۔ اس ضمانت کے باوجود، بہت کم قومی صنعتی یونٹس کو ان کے سابقہ مالکان کو واپس کیا جا سکا۔ ایسا اس لیے ہوا تھا کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے مالی ابتری کا شکار ہو گئے تھے، جس کی وجہ سے سابقہ مالکان کو سرمایہ کاری کے لیے بہت کم ترغیب ملی، بالخصوص ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے کارکنوں اور درمیانی اور نچلی انتظامیہ کی جانب سے شدید مخالفت کا مقابلہ کرنے کے لیے مناسب قانونی ڈھال کا فقدان تھا۔[45]

1978-79ء تا 1985ء میں بے سرمایہ کاری کی غرض سے یونٹس کی نشاندہی کرنے کی خاطر کابینہ کی ڈس انویسٹمنٹ کمیٹی (سی ڈی سی) کے قیام کے باعث قومیائے ہوئے اداروں کو نجی ملکیت میں دینے کے لیے کوششیں جلد ہی زائل ہو گئیں۔ تاہم، اس اعلیٰ سطح وزارتی کمیٹی کے قیام کے باوجود جس نے بے سرمایہ کاری کے لیے قواعد و ضوابط تشکیل دیے، لیکن ان ہی قانونی اور ادارہ جاتی

شکل 7.13: خسارے میں چلنے والی دس بڑی ایس او ایز – م س23ء



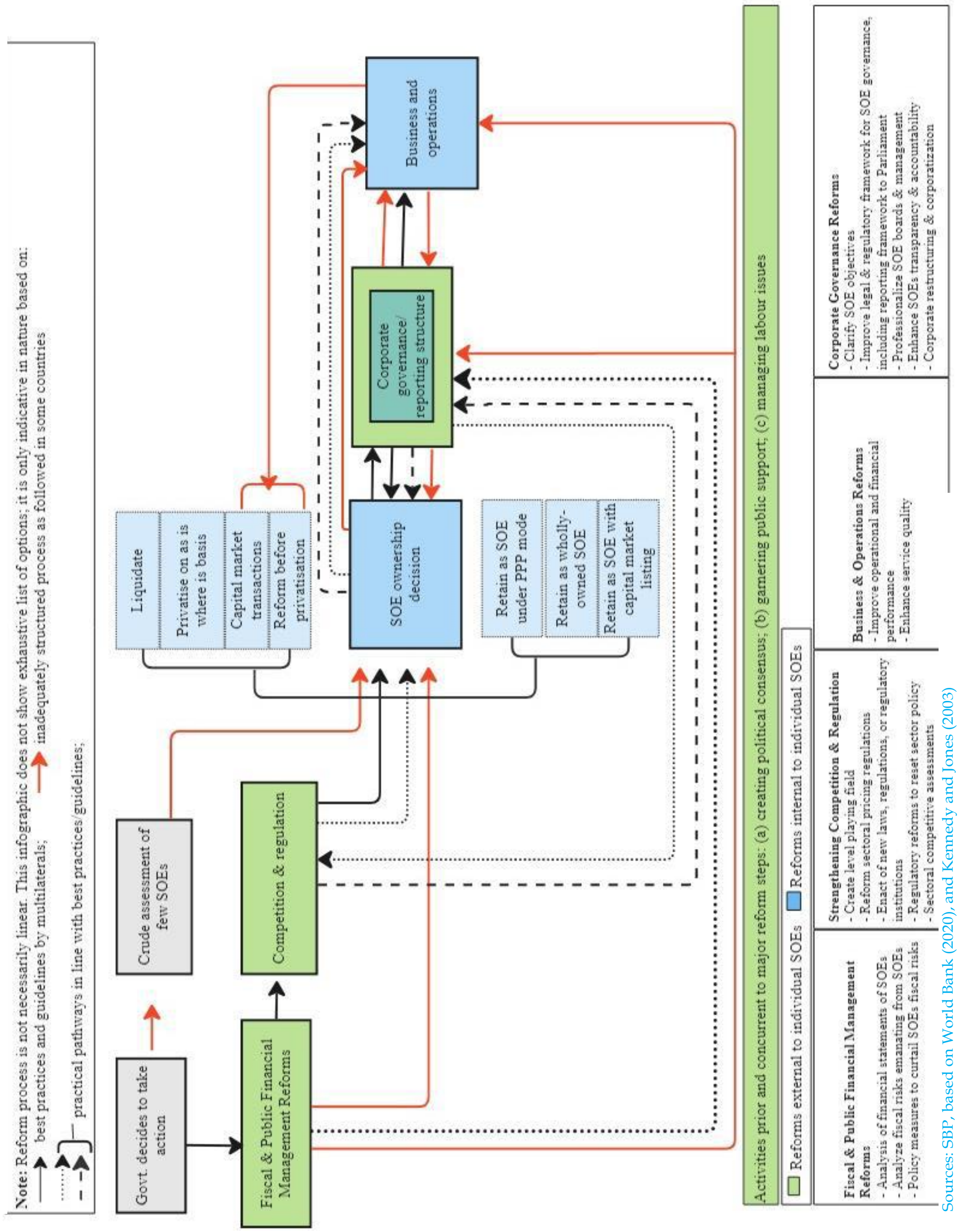

Source: Ministry of Finance

رکاوٹوں کی وجہ سے مجموعی پیش رفت نہ ہونے کے برابر رہی۔ 1988ء میں، ایک نیشنل ڈس انویسٹمنٹ اتھارٹی بنائی گئی، جس کے اختیارات سی ڈی سی سے زیادہ تھے، لیکن جلد ہی حکومت میں تبدیلی کی وجہ سے یہ ادارہ ترقی نہ کر سکا۔ اس عمل کے آغاز سے دس سال سے زائد عرصے کے بعد، بالآخر 1991ء میں نجکاری کی کوششوں کو ادارہ جاتی شکل دینے کے لیے کابینہ کمیٹی برائے نجکاری (سی سی او پی) کے ساتھ نجکاری کمیشن کا قیام عمل میں لایا گیا۔ جس کا شروع میں دائرہ کار صنعتی ٹرانزایکشن تک محدود تھا۔ تاہم، 1993ء تک اس کو بجلی، تیل اور گیس، ٹرانسپورٹ، ٹیلی کام، اور بینکاری اور بیمے کے شعبوں تک توسیع دیدی گئی۔[46]

[45] کینیڈی، آر ایم اور جونز، ایل پی (2003ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)؛ راماندھم، وی وی (1994ء)۔

[46] بخاری، ایس اے (1998ء)؛ راماندھم، وی وی (1994ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)۔

شکل 7.14: ایس او ایز کی بڑی اصلاحات کی ترتیب اور درجہ بندی




Sources: SBP, based on World Bank (2020), and Kennedy and Jones (2003)

دوم، متعلقہ فریق کی شمولیت کا کمزور طریقہ کار ایک بڑی رکاوٹ ہے۔ وہ طریقہ کار بالعموم محدود فعال یا سرے سے موجود ہی نہیں تھے، جن کے ذریعے متعلقہ فریق کے مفادات کو یکجا، تحفظ یا مصالحت کرائی جاسکے۔ یہ امر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اصلاحاتی عمل کی اثر انگیزی کے لیے ضرر رساں ہے، جس

کے لیے یہ ضرورت ہوتی ہے کہ متعلقہ فریق اس کی کھلے بندوں حمایت کریں۔ مثلاً، 1997ء میں مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی) نے پاکستان اسٹیل ملز کی نجکاری کی منظوری دی تھی، لیکن اس پر عملدرآمد نہیں کیا گیا۔ تاہم، 2006ء میں پاکستان اسٹیل ملز کی نجکاری کے وقت مشترکہ مفادات کونسل کے فعال نہ ہونے کے سبب حکومت کے پاس وفاقی اکائیوں میں نئے سرے سے اتفاق رائے پیدا کرنے کے لیے کوئی فعال پلیٹ فارم نہیں تھا۔[47]

کمزور ادارہ جاتی صلاحیت کا تیسرا پہلو ضابطہ کاروں کی خود مختاری کے گرد گھومتا ہے۔ ضوابطی کوششوں اور خود مختار ضابطہ کاروں کی تشکیل کے باوجود اشرافیہ کی گرفت اداروں کو کمزور کرتی ہے، جب کہ فیصلہ سازی کے حوالے سے کچھ ضابطہ کاروں عارضی انتظامی اقدامات نے ان کی خود مختاری کو نقصان پہنچایا ہے۔ مثال کے طور پر، ضوابطی اداروں کے انتظامی کنٹرول کی ان کے متعلقہ وزارتوں کو منتقل کرنا، ان کی آزادی پر سمجھوتے کا باعث بنتا ہے۔[48] اسی طرح، پاکستان میں نجکاری کمیشن کی مسلسل استعدادکاری نہ ہونا بھی ملک میں کامیاب نجکاری کی راہ میں رکاوٹ بنا۔ مثلاً، 2006ء میں ایک سال کے اندر ہی نجکاری کمیشن کو تین مختلف وزراء اور چار مختلف سیکرٹریوں کے ماتحت کر دیا گیا تھا جبکہ اس کے مشیران میں بھی بار بار تبدیلی ہوتی رہی۔ اس قسم کا ماحول سرمایہ کاروں کے اعتماد کو ٹھیس پہنچاتا ہے۔[49]

آخراً، اگرچہ 2006ء میں، سپریم کورٹ نے یہ تسلیم کیا کہ حکومتی پالیسی سازی کی حدود میں مداخلت کرنا عدالت کا کام نہیں ہے، تاہم نجکاری کے بہت سے سودوں کو بنیادی حقوق کے نفاذ میں رکاوٹ گردانتے ہوئے عدالت کے سامنے لایا گیا۔ مثلاً، عدالتی نظر ثانی کے لیے لائے جانے والے مقدمات میں سے ایک یہ تھا کہ آیا کسی ادارے کی نجکاری آئی ایم ایف کی شرط پر کی گئی تھی۔ مزید یہ کہ نجکاری کمیشن کے سینئر عہدیداروں کو اکثر اوقات شہریوں اور سرکاری تفتیشی ایجنسیوں دونوں سے قانونی چارہ جوئی اور تفتیش کا سامنا بھی کرنا پڑا ہے۔ ان مقدمات نے انہیں فیصلہ کن اقدامات کرنے سے باز رکھا، اور اہم فیصلوں کی ملکیت لینے کی چاہ کو کمزور کیا، اس طرح، نجکاری کے عمل میں رکاوٹیں پیدا ہوئیں۔[50]

### شفافیت اور طریقہ کار کے مسائل

نجکاری کی ملکی تاریخ میں، کچھ ٹرانزایکشنز ایسی ہوئیں، جن میں شفافیت کے فقدان کے باعث ضروری ضابطوں پر عمل نہیں کیا گیا۔ مثلاً، 2006ء میں پاکستان اسٹیل ملز کی نجکاری کے معاملے میں، سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ خریداروں کے کنسورشیم کو پیش کردہ حتمی شرائط ابتدائی عوامی پیشکش کے مطابق نہیں تھی، جس کی بنیاد پر عدالت نے ٹرانزیکشن کو کالعدم قرار دیدیا۔ اسی طرح کے ضابطوں کے مسائل نے بھی کامیاب نجکاری کے سودوں کو متاثر کیا ہے۔ مثال کے طور پر، پی ٹی سی ایل کی نجکاری کے معاملے میں خریدار کو صوبائی حکومتوں اور پاکستان ریلویز کی 3000 سے زائد املاک دی گئی تھیں،[51] اور ٹرانزایکشن کے معاہدے پر دستخط کرنے سے پہلے انہیں کبھی بھی مشاورت کا حصہ نہیں بنایا گیا تھا۔ اسی طرح، سیمنٹ کے شعبے میں ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی نجکاری کے معاملے میں خریدار نے صنعتی یونٹ کو بحال کرنے کی شرط پر ہامی بھری تھی۔ تاہم، نجکاری کمیشن کے علم میں لائے بغیر اس صنعتی یونٹ کو ہاؤسنگ سوسائٹی میں تبدیل کر دیا گیا۔ البتہ یہ چند نظیریں ہی سہی، نجکاری کی ٹرانزایکشنز کی شفافیت اور ساکھ کے ساتھ ساتھ اس عمل کے لیے وسیع تر عوامی تائید کے امکانات کو نقصان پہنچاتی ہیں۔[52]

[47] بی ٹی آئی انڈیکس 2024ء؛ آئینی درخواست نمبر 9 برائے 2006ء اور سول پٹیشن نمبر 345 اور 394 برائے 2006ء، پاکستان اسٹیل ملز کا فیصلہ

[48] نیپرا، اوگرا، پیپرا، پی ٹی اے اور ایف اے بی

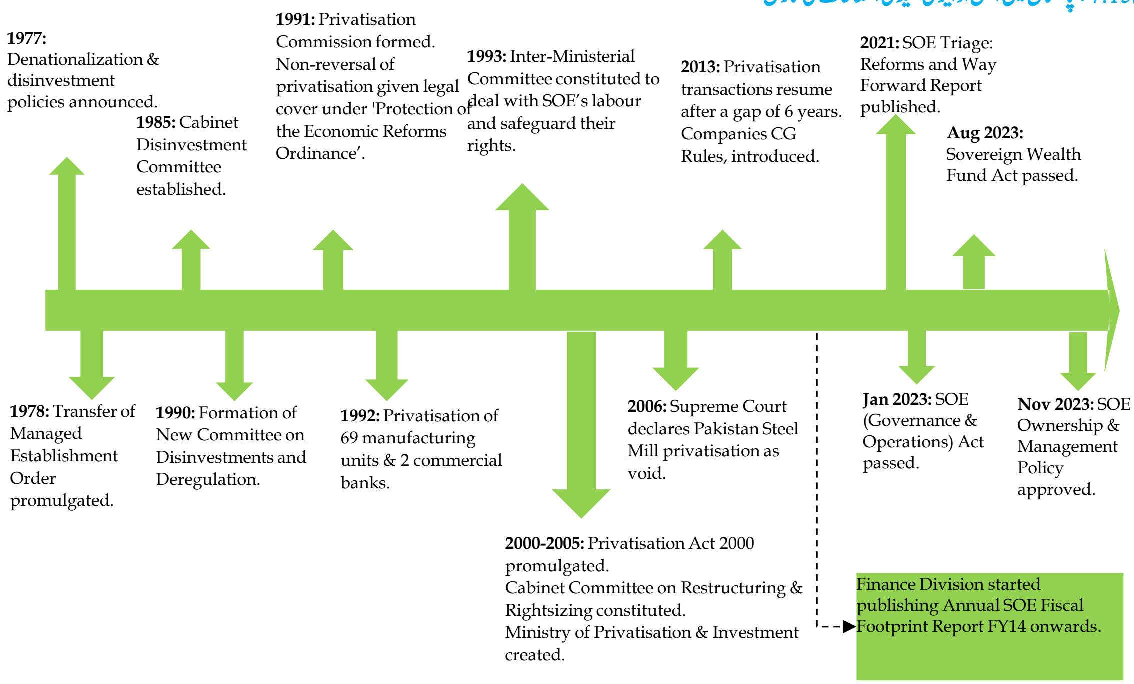
[49] نسیم، ایف، اور غلام، ایس، (2022ء)؛ شیرانی، ایس (2017ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)۔

[50] پی سی (2023ء)؛ حسین، ودیگر (2018ء)۔

[51] نسیم، ایف، اور غلام، ایس، (2022ء)۔

[52] ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)؛ طاہر، پی (2014ء)۔

شکل 7.15 : پاکستان میں ایس او ایز کی کلیدی اصلاحات کی تاریخ




Sources: G. Yoganandan (2010); M. Zubair et al. (2022); S. Anwar, (1998).

## ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس اصلاحات[53]

پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس اصلاحات کے سلسلے میں سب سے سنجیدہ کوششیں حال ہی میں 2023ء کے دوران کی گئیں۔ یہ کوششیں دو اہم مالیاتی اور سرکاری مالیاتی انتظامی اصلاحات کے اقدامات کی بنیاد پر ہیں: اوّل، فیڈرل فُٹ پرنٹ رپورٹس کے ذریعے مالی سال 14ء سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے سالانہ مالی گوشواروں کی رپورٹنگ؛ اور دوم، 'ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا علاج: اصلاحات اور مستقبل کا منظر نامہ (Triage: Reforms & Way Forward) کے عنوان سے 2021ء کی رپورٹ کے تحت ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مالی اثرات کا جائزہ۔

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس اصلاحات کی پچھلی کوششیں بہت کم تھیں، جن کی حد اور دائرہ کار محدود؛ اور نامکمل تھا۔ مثلاً، 2013ء میں، سرکاری شعبہ کمپنیز (پی ایس سی) کارپوریٹ گورننس رولز متعارف کرائے گئے تھے، لیکن انہیں مؤثر طریقے سے نافذ نہیں کیا گیا۔ چنانچہ، 2012ء اور 2019ء میں، ایک ہولڈنگ کمپنی بنانے اور ریاستی ملکیت کے تمام کاروباری اداروں کو اس کی چھتری تلے لانے کی کوششیں کی گئیں۔ 2012ء کی کاوش اپنی تمام تر گہما گہمی کے باوجود محض منصوبہ سازی کے مرحلے تک محدود رہی، البتہ 2019ء میں ہونے والی کوششوں کے نتیجے میں سرمایۂ پاکستان (SEP) کے نام سے ایک ہولڈنگ کمپنی کی تشکیل دی گئی۔ تاہم، 'سرمایۂ پاکستان' میں تشکیل کے علاوہ کوئی مادی پیش رفت نہیں ہوئی۔

## پی ایس سی کارپوریٹ گورننس قواعد 2013ء

پاکستان نے، گورننس کے چیلنجوں کے ردِ عمل میں، 2013ء کے دوران پی ایس سی کارپوریٹ گورننس (پی ایس سی جی) قواعد متعارف کرائے، جن میں بعد ازاں 2017ء اور 2019ء کے دوران میں ترامیم کی گئی۔ رولز کا جائزہ (جولائی

[53] یہ ذیلی سیکشن صرف کارپوریٹ گورننس کی کلیدی اصلاحات اور اس کی بنیادی دستاویزات پر روشنی ڈالتا ہے۔ تاہم، جاری اصلاحات کی ابھرتی ہوئی نوعیت اس کے جامع تجزیوں سے روکتی ہے۔

2019ء تک ترمیم شدہ) بتاتا ہے کہ یہ قدم درست سمت میں تھا، پاکستان کی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی تاریخ میں اپنی نوعیت کا یہ پہلا اصلاحاتی اقدام تھا۔ اس کی نمایاں خصوصیات میں یہ شامل ہے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈ میں کم از کم ایک تہائی آزاد ڈائریکٹرز ہونا شرط ہے، جو متعلقہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے حوالے سے متعلقہ اہلیت کے ساتھ موزوں اور مناسب معیار کے حامل ہوں، جن کے عہدے کی مدت محفوظ ہو؛[54] اور جن کی دوبارہ تقرری کارکردگی کی بنیاد پر کی جائے۔ اس میں امورِ کار کی منصوبہ بندی (بزنس پلان)؛ اندرونی اور بیرونی آڈٹ رپورٹس؛ ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی ویب سائٹ پر آئی ایف آر ایس کے مطابق سالانہ مالی گوشواروں کی اشاعت؛ قواعد کی تعمیل پر رپورٹ کی اشاعت نیز قواعد کی عدم تعمیل یا خلاف ورزی پر جرمانے عائد کرنے کا بھی اختیار دیا گیا ہے۔[55]

تاہم، جیسا کہ **سیکشن 7.2 میں نشان زد کیا گیا ہے**، ان کی تعمیل کی شرح صرف 37 فیصد رہی؛ نامکمل بورڈز؛ آزاد ڈائریکٹرز کی کمی؛ نامناسب اکاؤنٹنگ ریکارڈ؛ اور امورِ کار کے غیر شفاف اور مبہم منصوبے، جو ان قواعد کے موثر انداز سے نافذ نہ ہونے کی غمازی کرتا ہے۔ درحقیقت، ایس ای سی پی کے لیے بورڈ سازی اکثر دشوار رہی، کیونکہ حکومتی عہدیداروں کو جوابدہ ٹھہرانا مشکل ہوتا تھا۔ مزید برآں، اعلامیہ شدہ قواعد صرف کمپنیز آرڈیننس 1984ء- بعد میں کمپنیز ایکٹ 2017ء- کے تحت رجسٹرڈ سرکاری شعبے کی کمپنیوں پر لاگو ہوتے ہیں، نہ کہ خصوصی قانون سازی یا منسلک محکموں کے تحت قائم کردہ ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے پر۔ اس امر نے ریاستی ملکیت کے کئی کاروباری اداروں کو کارپوریٹ گورننس کے دائرہ کار سے باہر رکھا۔[56] تاہم، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ 2023ء کے تحت ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء کی منظوری کے بعد، سرکاری شعبے کی کمپنیز کے کارپوریٹ گورننس رولز 2013ء اب مزید لاگو نہیں ہوں گے۔[57]

### ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی فیڈرل فٹ پرنٹ رپورٹس اور ٹرائج 2021ء

ٹرائج رپورٹ ریاستی ملکیت کے موجودہ کاروباری اداروں کے جزدان کا جائزہ تھا، جو آئی ایم ایف، ورلڈ بینک اور ایشیائی ترقیاتی بینک کے ساتھ مشاورت سے شروع کیا گیا تھا تاکہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو برقرار رکھنے، نجکاری اور تحلیل کرنے کے لیے درجہ بند کیا جاسکے۔ ٹرائج رپورٹ کا مقصد تمام متعلقہ وزارتوں، ڈویژنوں اور دیگر متعلقہ فریقین کے لیے رپورٹ میں بیان کردہ تفصیلی دورانیے کے اندر مناسب ایکشن پلان بنانے کی غرض سے بنیادی پالیسی رہنما خطوط کے طور پر کام کرنا تھا۔ اصل میں اسے 2019ء میں آئی ایم ایف توسیعی فنڈ سہولت کے ایک جز کے طور پر شروع کیا گیا تھا، یہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی درجہ بندی کرنے اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مالیاتی وجود کا اندازہ لگانے میں مدد دینے کے لیے وفاقی حکومت کے موجودہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے جزدان کا پہلا جامع جائزہ تھا، جو وزارتِ خزانہ کی جانب سے فیڈرل فُٹ پرنٹ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی کی جائزہ رپورٹس کی بنیاد پر لیا گیا، جس کی بدولت بنیادی طور پر پی ایس سی سی جی قواعد 2013ء کے بعد ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے رپورٹ کردہ مالی گوشواروں کو اکٹھا اور مرتب کیا گیا۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے گوشوارے عوام کے لیے پہلی مرتبہ مالی سال 14ء جاری کیے گیے تھا۔[58]

تاہم، پی ایس سی سی جی قواعد 2013ء کی طرح، ٹرائج پر موثر طریقے سے عملدرآمد نہیں کیا گیا۔ مثلاً، بجلی کے شعبے کی ڈسکوز کی نجکاری کے لیے بولی کا عمل

[54] ایس او ای ایکٹ کے سیکشن 13 کے تحت، کسی ڈائریکٹر کو اس وقت تک ہٹایا نہیں جاسکتا جب تک کہ انکوائری میں عدم تعمیل، بدعملی، اور دیگر چیزیں جیسے کہ کسی پیشہ ورانہ یا ذاتی مفادات کے تصادم میں ملوث ہونا، ایس او ایز کے بیرونی ذرائع سے پیشکش کردہ تحفہ وصول یا دیگر فوائد حاصل کرنا ثابت نہ ہو جائے۔

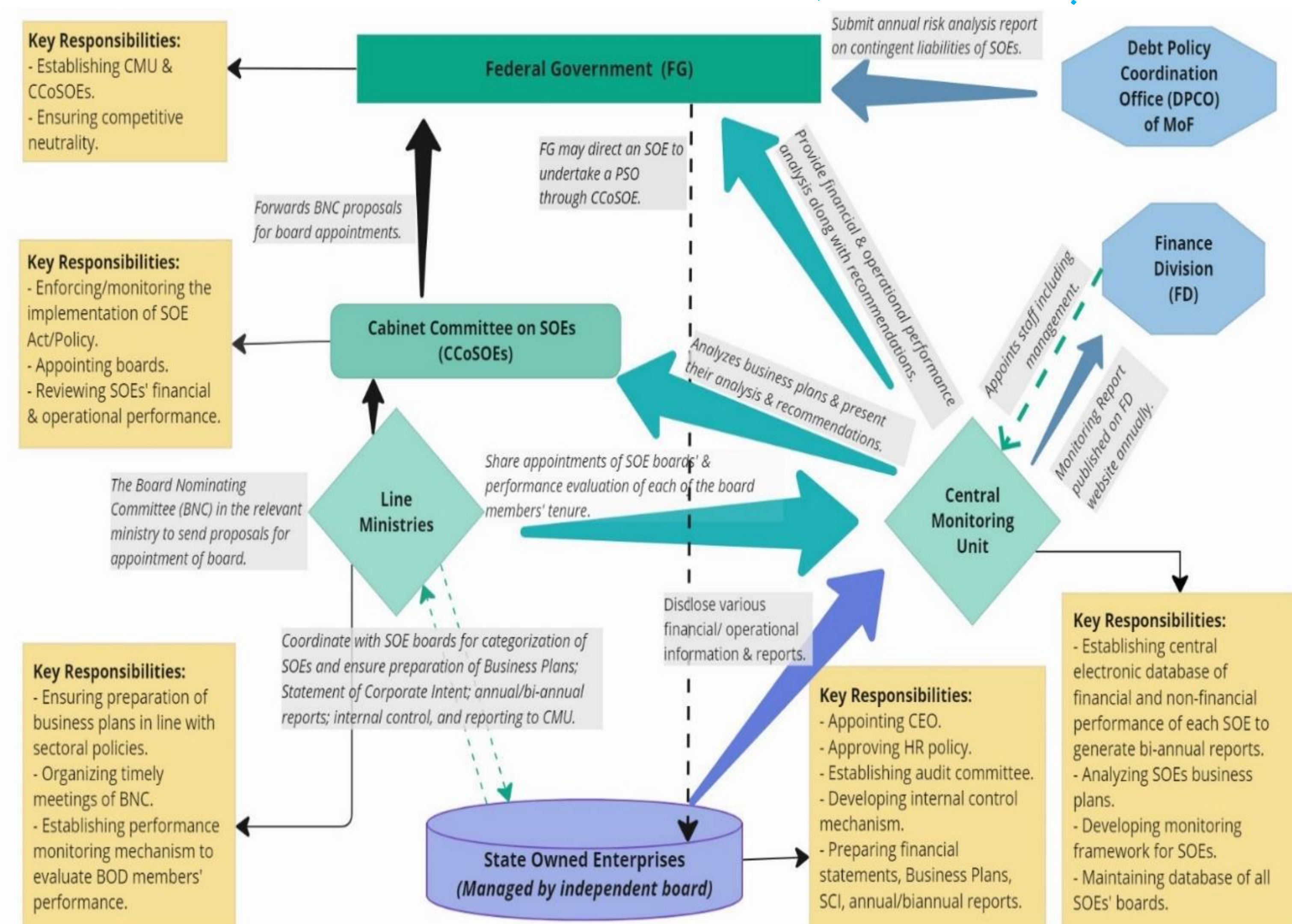
[55] سرکاری شعبے کی کمپنیوں کے (کارپوریٹ گورننس) قواعد، 2013ء، یکم جولائی 2019ء تک ترمیم شدہ

[56] افتخار، ایم این (2015ء)۔

[57] جب تک کہ بطور استثنا اعلامیہ جاری نہ کیا جائے۔ ماخذ: ایس ای سی پی (2024ء)؛ شق 8، ایس او ای پالیسی 2024ء

[58] اگرچہ فٹ پرنٹ رپورٹس سے مفید معلومات ملتی ہیں، تاہم، اکثر و بیشتر ان رپورٹس میں اعداد و شمار نامکمل ہوتے ہیں کیونکہ متعدد ایس او ایز نے اعداد و شمار فراہم نہیں کیے، جس کا تذکرہ اس سیکشن میں آگے بھی کیا گیا ہے۔ مزید برآں، رپورٹ کردہ اعداد و شمار اکثر شعبہ جاتی درجہ بندیوں، اعداد و شمار پر نظرِ ثانی میں ہونے والی تبدیلیوں سے مطابقت نہیں رکھتے تھے، جب کہ غیر تقابلی رپورٹنگ فارمیٹ کی وجہ سے اعداد و شمار کا بآسانی موازنہ نہیں کیا جاسکتا تھا۔

شکل 7.16 : ایس او ایز ایکٹ اور پالیسی 2023ء کے تحت گورننس فریم ورک




Sources: SBP, based on SOE Act 2023 and SOE Ownership and Management Policy 2023

30 جون 2024ء کو' جب کہ ریاستی ملکیت کے دیگر کاروباری اداروں کے لیے 30 جون 2023ء کو مقرر کیا گیا تھا۔ لیکن دونوں ہی مدتوں پر عملدرآمد نہیں کیا جاسکا، اور دونوں امور پر پیش رفت کافی سست ہے۔ مزید یہ کہ، ٹرییج میں بنیادی پہلوؤں کا فقدان تھا، جیسے اداروں کو برقرار رکھنے کے لیے ایک غیر مبہم معیار۔ مزید برآں، ٹرائج نے نجکاری شروع کرنے سے پہلے مارکیٹ کے نقائص دور کرنے کے لیے ضروری پالیسی اصلاحات، شعبہ جاتی مسابقتی جائزوں، اور دیگر اقدامات کی ضرورت پر روشنی نہیں ڈالی۔ اگرچہ ٹرائج ایک بنیادی دستاویز کے طور پر کام کرتا ہے، تاہم ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء کے تحت دوبارہ درجہ بندی کیا جاتا ہے، جس میں زمرہ بندی کے لیے ایک نئے معیار اور عمل کی وضاحت کی گئی ہے۔

### خودمختار دولت فنڈ ایکٹ 2023ء

اگست 2023ء میں، حکومت کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحاتی عمل کے جُز کے طور پر Sovereign Wealth Fund (ایس ڈبلیو ایف) ایکٹ 2023ء نافذ ہوا۔ جس کا مقصد وفاقی حکومت؛ اسٹیٹ بینک؛ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اثاثوں کی منتقلی؛ مالیاتی اداروں سے قرضے؛ اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں حکومتی حصص داری سے حاصل کردہ سرمائے کے ساتھ اسٹریٹجک فنڈ مینجمنٹ کے ذریعے معاشی ترقی میں حصہ ڈالنا ہے۔ ایس ڈبلیو ایف ایکٹ نے سات اداروں بشمول توانائی کے کئی بڑے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کو فنڈ میں منتقل کرنے کا اختیار دیا ہے۔[59] تاہم، یہ اقدام ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ایکٹ اور پالیسی سے متصادم معلوم ہوتا ہے، جس میں، جیسے ذیل میں بحث کی گئی ہے، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈز کی ان کی سرگرمیوں کے بارے میں جامع رپورٹنگ اور خودمختاری پر زور دیتا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی ایس ڈبلیو ایف ایکٹ کے بعد منظور کی گئی۔ تاہم، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ اور پالیسی ایس ڈبلیو ایف کے ساتھ ہم آہنگ نہیں ہیں، جو گورننس کے فریم ورک کی ایک اضافی تہہ بناتا ہے۔

### ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء

حال ہی میں منظور شدہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ 2023ء اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء (ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ایکٹ کے مطابق تیار کیا گیا) تمام ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کے لیے ایک وسیع تر گورننس فریم ورک متعارف کراتے ہیں، جنہیں خصوصی قانون سازی کے تحت قائم کیا گیا ہے۔ یہ پاکستان میں اب تک جامع ترین کارپوریٹ گورننس فریم ورک ہے اور اس کے کئی اہم پہلو ہیں۔ ان اداروں کی پالیسی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی درجہ بندی بطور تزویراتی (اسٹریٹجک) یا ناگزیر غیر معینہ مدت تک برقرار رکھنے کے مخصوص معیارات کی بھی وضاحت کرتی ہے۔ اگر ریاستی ملکیت کا کوئی کمرشل کاروباری ادارہ اسٹریٹجک یا ریاستی ملکیت کے ناگزیر کاروباری ادارے کے معیار پر پورا نہیں اترتا ہے، تو (الف) اس کی بغیر اصلاحات کے نجکاری کر دی جائے گی، (ب) نجکاری سے پہلے اس کی تشکیل نو اور اصلاح کی جائے گی، (ج) ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی تشکیل نو اور اصلاح کے بعد اسے برقرار رکھا جائے گا۔ اگرچہ یہ فیصلے متعلقہ وزارتوں کے ذریعہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈ کی مشاورت سے تجویز کیے جاتے ہیں، تاہم حتمی فیصلے کا اختیار کابینہ کمیٹی برائے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے (سی سی او ایس او ای) کے پاس ہے۔[60]

کابینہ کمیٹی برائے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی واضح ذمہ داریوں کے ساتھ تشکیل ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی تازہ ترین قانون سازی کی ایک اور منفرد خصوصیت ہے؛ قبل ازیں کابینہ کمیٹی برائے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کو ہر کابینہ میں مستقل حیثیت حاصل نہیں تھی اور کسی بھی قانون سازی میں ان کے مخصوص حقوق و فرائض نہیں تھے۔ ان میں سے ایک

[59] آئی ایم ایف (2023ء)؛ سات اداروں میں: آئل اینڈ گیس ڈیولپمنٹ کمپنی لمیٹڈ، پاکستان پیٹرولیم لمیٹڈ، نیشنل بینک آف پاکستان، گورنمنٹ ہولڈنگز (پرائیویٹ) لمیٹڈ، ماری پیٹرولیم، نیلم جہلم ہائیڈروپاور کمپنی اور پاکستان ڈیولپمنٹ فنڈ لمیٹڈ شامل ہیں۔

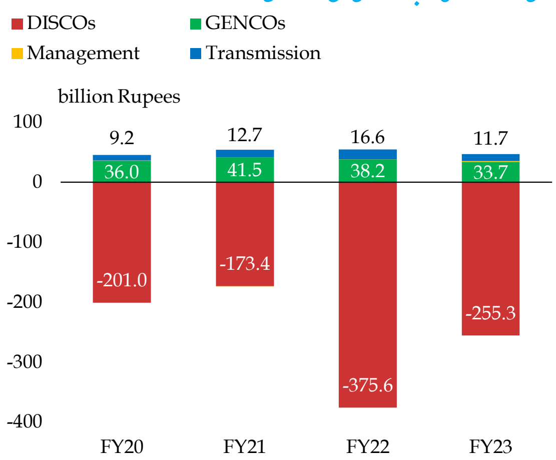
[60] ایس او ای کی ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء، شق 9، 11، 12، 13

کردار وفاقی حکومت کی حتمی منظوری سے قبل متعلقہ وزارت کی طرف سے تجویز کردہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈ آف ڈائریکٹرز کا جائزہ لینا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی قانون سازی اور بعدازاں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی کے لیے بھی خود مختار ڈائریکٹرز کی اکثریت کے ساتھ ایک پیشہ ورانہ بورڈ آف ڈائریکٹرز درکار ہوتا ہے (**شکل 7.16**)۔[61]

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا قانون اور پالیسی ان اداروں کے بورڈز کو ان واضح شقوں کے ساتھ خود مختاری فراہم کرتا ہے، کہ متعلقہ وزارتیں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں رخنہ اندازی کریں گی اور نہ ہی ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کو عوامی خدمت کی ذمہ داریاں انجام دینے کی ہدایت دیں گی تاوقتیکہ اس میں باہمی رضامندی شامل ہو اور رقم فراہم اور نگرانی کی جائے۔[62] مزید یہ کہ بورڈ کارکردگی کی بنیاد پر بذریعہ کنٹریکٹ سی ای او کا تقرر کرے گا۔[63] متذکرہ قانون اور پالیسی وزارتِ خزانہ کے تحت قائم مرکزی نگراں یونٹ (سی ایم یو) کے واضح کردہ معیار کے مطابق اپنے ڈائریکٹرز کی کارکردگی کا جائزہ لینے کا بھی پابند بناتی ہے۔[64]

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے قانون کی ایک اور نمایاں خصوصیت مرکزی نگراں یونٹ کی تشکیل ہے، جو اسے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی کارکردگی بشمول ان کے امورِ کار کے منصوبے، سالانہ رپورٹس، اور عوامی خدمت کی ذمہ داریوں سے متعلق معاہدوں کی نگرانی اور جائزہ لینے کے لیے خاطر خواہ اختیارات دیتی ہے۔[65] اس کے ساتھ ساتھ، اس قانون میں یہ بھی درج ہے کہ ریاستی ملکیت کے ہر کاروباری ادارے کا بورڈ آئی ایف آر ایس کے

**شکل 7.17: بجلی شعبے کا خالص نفع / نقصان**




Source: Ministry of Finance

مطابق سالانہ رپورٹوں کی تیاری، امورِ کار کے منصوبے، اسٹیٹمنٹ آف کارپوریٹ انٹینٹ کے ساتھ ساتھ کارپوریٹ گورننس کے دیگر پہلوؤں، جیسے ضابطہ اخلاق کا مسودہ؛ اور آڈٹ کمیٹی کی تشکیل کو یقینی بنانے کا پابند ہے۔[66]

جاری اصلاحاتی اقدامات کی ایک اور کلیدی خصوصیت یہ ہے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا قانون اور پالیسی ان ادارے کو انسانی وسائل کے حوالے سے اپنی پالیسی بنانے کی اجازت دیتا ہے، جس میں کنٹریکٹ پر بھرتی کو ترجیح دی جاتی ہے اور کارکردگی کی بنیاد پر تقرریوں اور برخاستگیوں کا اختیار ہوتا ہے۔[67] مزید برآں، نئی قانون سازی کے تحت، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو عام طور پر سرکاری خریداری ضوابطی اتھارٹی (پیپرا) آرڈیننس سے استثنیٰ حاصل ہے،

[61] ایس او ای کی ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء، شق 15 اور شق 23

[62] ایس او ای ایکٹ 2023ء کے سیکشن 7(4) کے تحت، وفاقی حکومت کمرشل ایس او ای کو عوامی خدمات کی ذمہ داریاں ادا کرنے کی ہدایت کر سکتی ہے۔ ایس او ای اونرشپ اینڈ مینجمنٹ پالیسی 2023ء کے سیکشن 32 کے مطابق، وفاقی حکومت کی جانب سے ایس او ای کو عوامی خدمات کی ذمہ داریاں ادا کرنے کی ہدایت دینے کی صورت میں انہیں مناسب معاوضہ دینا چاہیے۔

63 ایس او ای ایکٹ 2023ء کے سیکشن 18 اور ایس او ای ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء کی شق 26 کے تحت

[64] ایس او ای ایکٹ 2023ء کے سیکشن 18 اور ایس او ای ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء کی شق 26 کے تحت

[65] ایس او ای ایکٹ 2023ء کا سیکشن 31 اور ایس او ای کی ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء، شق 19، 20 اور 21

[66] ایس او ای ایکٹ 2023ء کا سیکشن 8 اور 21؛ اور ایس او ای ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء کا سیکشن 34 اور ضمیمہ 1 الف

[67] ایس او ای ایکٹ، 2023ء کی شق 17 کے مطابق، ایس او ایز آزاد خریداری کی پالیسیاں برقرار رکھیں گے جو چارٹرڈ انسٹی ٹیوٹ آف پروکیورمنٹ اینڈ سپلائی کے پروکیورمنٹ اور سپلائی کے عالمی معیارات کی تعمیل کرتی ہیں، تاوقتیکہ وفاقی حکومت کسی ایس او ای کو پبلک پروکیورمنٹ ضوابطی اتھارٹی آرڈیننس 2002ء کی شقوں کی تعمیل کرنے کی ہدایت نہ کرے۔

گو کہ اس میں مستثنیات لاگو ہو سکتی ہیں۔[68] اگر برقرار رکھے گئے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو موثر اداروں کے طور پر چلانا مقصود ہو تو یہ خصوصیات اہمیت کی حامل ہیں۔

آخراً، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا تازہ ترین فریم ورک وفاقی حکومت کو ریاست کی مسابقتی غیر جانبداری یقینی بنانے کا پابند کرتا ہے، جیسے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی حیثیت حاصل ہونے کی وجہ سے منڈی میں کوئی بھی غیر منصفانہ مسابقتی فائدہ یا غالب پوزیشن سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو فائدہ نہ ملے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی وفاقی حکومت کو یہ بھی ہدایت کرتی ہے کہ مسابقتی غیر جانبداری یقینی بنانے کی خاطر فریم ورک کی تائید و نگرانی کے لیے احتسابی طریق کار تشکیل دیا جائے۔[69]

## 7.4 ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کامیاب اصلاحات کے لیے حکمت عملی: عالمی تجربے سے اسباق

2023ء میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا قانون اور پالیسی متعارف ہونے سے ایسا لگتا ہے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی جامع اصلاحات کی بنیاد رکھی جا چکی ہے۔ یہ اقدامات وسیع البنیاد طور پر کارپوریٹ گورننس کی بہترین عالمی روایات اور رہنما خطوط سے ہم آہنگ نظر آتے ہیں، جو ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے پیشہ ورانہ انتظام پر زور دیتا ہے، جو خود مختار اور بورڈ کی ماتحت ہو، مقاصد واضح، مسلسل نگرانی، مسابقتی غیر جانبداری، اور امورِ کار اور آپریشنل اصلاحات کے لیے قانونی گنجائش کے حامل ہوں۔[70]

تاہم، حال ہی میں شروع کی گئی کارپوریٹ گورننس اصلاحات کی کامیابی، اور اس کے ساتھ ساتھ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے فیصلے ان کے نفاذ پر منحصر ہوں گے، خاص طور پر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کے دیگر پہلوؤں کے ساتھ ان کی ہم آہنگی کے حوالے سے۔ اس پس منظر میں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ اور پالیسی کی عدم تعمیل پر واضح طور پر متعین سزاؤں کا عدم موجودگی ایک قابل غور امر ہے۔

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی جاری اصلاحات کی کامیابی کا انحصار اس بات پر ہوگا کہ ان اداروں کی سابقہ اصلاحاتی کوششوں میں موجود نقائص کو کس حد تک دور کیا گیا ہے۔ ان نقائص میں، **سیکشن 7.3** میں مختصراً نشاندہی کردہ، مسابقت کی مضبوطی اور مناسب ترتیب اور ضابطہ کاری، مقاصد کی وضاحت، سیاسی اور مزدوروں کے مسائل کا موثر انتظام؛ اور کارپوریٹ گورننس میں مزید بہتری شامل ہے۔ لہٰذا، اس سیکشن میں عالمی تجربے کی روشنی میں ان امور پر توجہ دی گئی: (الف) ان میں سے کچھ کلیدی اصلاحات کی اہمیت؛ اور (ب) ان نقائص کو دور کرنے کے لیے مختلف طریقے۔

### مسابقت اور ضابطے کو مضبوط بنانا

شواہد سے پتہ چلتا ہے کہ ملکیت میں تبدیلی سے زیادہ، مسابقت وہ عنصر ہے جو خدمت کے معیار، پیداوار میں بہتری اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی کا تعین کرتا ہے۔ مسابقتی ماحول یقینی بنائے بغیر، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو قائم رکھنے اور نہ ہی ان کی نجکاری سے خدمات کی بہتری اور پیداواری صلاحیت بڑھانے کے لیے مناسب مراعات پیدا ہو سکیں گی۔ چنانچہ، داخلے کی راہ میں حائل رکاوٹیں ختم کر کے مسابقت کو فروغ دینے پر زیادہ توجہ دی جانی چاہیے۔[71]

لٹریچر سے پتہ چلتا ہے کہ مسابقت کی ترغیب دلانے اور اسے مضبوط کرنے کے مختلف طریقے ہوتے ہیں۔ ایک متبادل طریقہ شعبے کو خود مختاری دینا ہے۔ یہ برطانیہ میں 1980ء کی دہائی میں کیا گیا تھا، جب سرکاری ریل کمپنیوں میں

[68] ایس او ای ایکٹ، 2023ء کی شق 17 کے مطابق، ایس او ایز آزاد خریداری کی پالیسیاں برقرار رکھیں گے جو چارٹرڈ انسٹی ٹیوٹ آف پروکیورمنٹ اینڈ سپلائی کے پروکیورمنٹ اور سپلائی کے عالمی معیارات کی تعمیل کرتی ہیں، تاوقتیکہ وفاقی حکومت کسی ایس او ای کو پبلک پروکیورمنٹ ضوابطی اتھارٹی آرڈیننس 2002ء کی شقوں کی تعمیل کرنے کی ہدایت نہ کرے۔

[69] ایس او ای ایکٹ 2023ء کے سیکشن 5(ہ)؛ اور ایس او ای ملکیت اور انتظامی پالیسی 2023ء کے سیکشن 27 کے تحت

[70] ایس او ایز کی اچھی گورننس کے بارے میں تفصیلات کے لیے، او ای سی ڈی (2015ء) ملاحظہ کریں۔

[71] ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)۔

مسابقت بڑھانے کے لیے بس سروسز کو خود مختار کیا گیا تھا۔ ایک اور طریقہ، جو خاص طور پر بڑی اجارہ داری والے شعبوں کے لیے موزوں ہے، یہ ہے کہ انہیں برآمدی نوعیت کا بننے کا موقع دے کر بین الاقوامی منڈیوں میں مسابقت کو پہنچنے کا موقع دیا جائے۔ ایسا 1960ء اور 1980ء کی دہائی کے آخر میں کوریا کی پوہانگ آئرن اینڈ اسٹیل کمپنی میں تبدیلیوں کے معاملے میں دیکھا گیا، جہاں عالمی مسابقت کو فروغ دیے جانے کے ساتھ ساتھ بہتر گورننس نے اسے دنیا میں پست درجے کے فولاد کا سب سے زیادہ موثر بہ لاگت ادارہ بنادیا۔[72]

مزید برآں، مسابقت کی حوصلہ افزائی کا محض یہ مطلب نہیں کہ نجی شعبے کے لیے مسابقت میں داخلے کی راہ ہموار کی جائیں، بلکہ اگر نجی شعبہ آگے نہیں بڑھ پاتا ہے، تو حکومت خود بھی مسابقت کو ترجیح دے سکتی ہے۔ مثلاً، کوریا نے بین الاقوامی کال سروسز کی فراہمی میں مسابقت پیدا کرنے کے لیے، مسابقتی غیر جانبداری برقرار رکھتے ہوئے 1980ء کی دہائی میں ریاستی ملکیت کی ایک نئی ٹیلی کمیونیکیشن کمپنی قائم کی۔[73]

شعبوں میں داخلی اور درمیانی مسابقت بڑھانے کے علاوہ، حکومت کو چاہیے کہ نجی شعبے کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی طویل مدتی اصلاحات کے جز کے طور پر نجی شعبے کو ترقی دی جائے تاکہ یہ اشارہ دیا جاسکے کہ معیشت کی کمان نجی شعبے کے ہاتھ میں دینا ترجیح ہے۔ یہ عمل کوریا نے 1980ء اور 1990ء کی دہائی میں کامیابی کے ساتھ کیا، جہاں حکومت نے براہ راست اور واضح مداخلت کی بجائے جدت اور ہم آہنگی پر زیادہ توجہ مرکوز کرتے ہوئے اپنے کردار کم کیا۔[74] اسی طرح، 1990ء سے 1994ء کے درمیان، کولمبیا نے اجارہ داری کے حالات میں بندرگاہوں میں سرکاری اور نجی آپریٹرز کے درمیان مسابقت کی اجازت دے کر نجی شعبے کی ترقی کو فروغ دیا۔ مسابقت کے یکساں مواقع فراہم کرنے سے سرکاری شعبے اداروں کی کارکردگی بھی بہتر ہوئی۔[75]

تاہم، بڑھتی ہوئی مسابقت موثر ضابطہ کاری کی متقاضی ہوتی ہے تاکہ معیار کا تعین، اور بہتر کارپوریٹ روایات، محاسبے اور سرمایہ کار کے اعتماد کو فروغ دے کر نوواردوں کی حوصلہ افزائی، اجارہ داری کی روایات کا سدباب کیا جاسکے۔ جنہیں تخمینہ سازی، تناسب، اور عدم امتیازی کے اصولوں پر تشکیل دینے کی ضرورت ہے،[76] جو ضوابطی اختراعات کے لیے معاون ضوابطی سینڈ باکسز کے ذریعے سہولت دے سکتے ہیں۔ مثلاً، جرمنی میں بجلی کے شعبے کی ضوابطی تبدیلی کا معاملہ اس سے منطبق ہے۔

1990ء کی دہائی کے آخر تک جرمنی میں بجلی کا شعبہ ایک غیر مسابقتی منڈی تھی۔ صارفین اپنے رسد کنندہ کو کا انتخاب کرنے کے حق سے محروم اور منضبط نرخوں کے پابند تھے۔ ریاستی ادارے بجلی کی قیمتوں کو کنٹرول کرتے تھے۔ تاہم، جب جرمنی نے اپنی بجلی کی منڈی کو آزاد کیا، تو اس نے ایک آزاد ضابطہ کار، فیڈرل نیٹ ورک ایجنسی (ایف این اے) قائم کی۔ اس سلسلے میں ایک قانونی فریم ورک تشکیل دیا گیا، جس میں مارکیٹ کے شرکا اور ایف این اے کے کردار اور ذمہ داریوں کی وضاحت کی گئی تھی۔ ضابطوں کو موثر طریقے سے نافذ کرنے کے لیے ضابطہ کار کی طرف سے طریقہ کار وضع کیے گئے تھے، جیسے معلومات تک رسائی اور تفتیش کے حقوق۔ رسد کنندگان کے انتخاب کی آزادی سے متعلق صارفین کے حقوق کو تقویت اور توسیع دی گئی۔ صرف بجلی کے گرڈ ہی ایک باقاعدہ فطری اجارہ داری میں رہ گئے۔ گرڈ سے متعلقہ محکموں کو پیداوار، تجارت اور فروخت سے علیحدہ کردیا گیا تھا، یہ سب اب بیانگِ دہل مسابقت کے حامل تھے۔ اس کی

[72] ایضاً۔

[73] ایضاً۔

[74] ایضاً۔

[75] مونٹی نیگرو، اے (1995ء)۔

[76] غیر امتیازی سلوک کا مطلب یہ ہے کہ ضابطہ کار سروس فراہم کنندگان کے درمیان یا صارفین کے زمرے میں امتیاز نہیں کرتے ہیں۔ تمام فرموں کے لیے ضابطے منصفانہ ہونے چاہئیں جن میں حکومت کی طرف سے کوئی جانبداری اور مداخلت نہ ہو، نجکاری شدہ ادارے کے کسی مالک کے لیے اور نہ ہی برقرار رکھے گئے ایس او ایز کے منیجرز کے لیے۔ کاروبار کی نوعیت، خاکۂ خطر، مسابقت کی حالت سے متناسب ضوابط ہونے چاہئیں تاکہ مطلوبہ مقاصد کے حصول کے لیے ضوابطی گرفت کم از کم سطح استعمال ہو؛ اور جہاں ضرورت ہو وہاں مراعات کی بنیاد پر ہونے چاہیے۔ تمام متعلقہ فریقوں کے لیے برابری کے مواقع یقینی بنانے اور مسابقت کی حوصلہ افزائی کرنے سے ایس او ای کی کارکردگی میں بہتری آتی ہے۔

وجہ سے پیداواری اور ترسیلی لاگت میں دیرپا کمی آئی، اور توانائی کا شعبہ مزید موثر بہ لاگت ہو گیا۔[77]

مسابقت اور ضوابطی فریم ورک کو مضبوط بنانے سے متعلق فیصلوں کے لیے مسابقتی شعبہ جاتی جانچ پڑتال درکار ہوتی ہے۔ یہ پالیسی سازوں کو ہر شعبے کے مسابقتی منظر نامے، اس کے ممکنہ مسائل اور مواقع کے بارے میں ایک جامع تفہیم کا موقع فراہم کرتا ہے۔ یہ امر بہترین عالمی روایات کے مطابق نشانیہ بندی، بہتری کی گنجائش والے امور کی نشاندہی، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کے بارے میں باخبر فیصلہ سازی کرنے، اور ہر شعبے کے لیے ضوابطی فریم ورک تشکیل دینے کا بھی موقع فراہم کرتا ہے۔ مزید برآں، مرتکز یہ شعبہ مسابقتی جائزے ناکام اصلاحات کے حوالے سے ہدفی مداخلتوں کا موقع فراہم، ضوابطی اصلاحات کے لیے محتاط طرزِ عمل کی قدر کو تسلیم کرتے ہیں، جو قیمتوں کے تعین کو ختم کرنے جیسے اہم فیصلوں کے لیے اہم ہے۔

مثلاً، 1990ء کی دہائی میں جرمنی کی ڈوئچے ٹیلی کام کی نجکاری شعبہ جاتی مسابقت کے ایک تفصیلی جائزے کے بعد ہوئی، جس میں عالمی رجحانات، تکنیکی ترقی اور منڈی کی تبدیلیوں پر غور کیا گیا تھا۔ اس جائزے سے یہ بات سامنے آئی کہ تکنیکی اور طلبی تغیر کے مطابق ڈھالنے کی صلاحیت، کفایتِ حجم اور ڈوبی ہوئی لاگت جیسے امور کی اہمیت میں کمی کی وجہ سے مسابقت مارکیٹ کو منظم کرنے کا ترجیحی طریقہ ہے۔ اس تبدیلی میں ضوابطی جدت طرازی شامل ہے، جو مرحلہ وار مسابقت کو یقینی بناتا اور شعبے میں عالمی مسابقت کے تناظر میں سرکاری ملکیت کے کاروباری اداروں کے نقصانات کا ازالہ کرتا ہے۔ اس نے جرمن ٹیلی کام شعبے میں تبدیلی کا اثر ڈالا، جو اصلاحاتی فیصلوں کی رہنمائی میں جامع شعبہ جاتی جائزوں کی افادیت ظاہر کرتا ہے۔[78]

اس تناظر میں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ 2023ء کی رہنمائی کے تحت ان اداروں کی پالیسی 2023ء میں مسابقتی غیر جانبداری کا اصول درست سمت میں ایک قدم ہے۔ مسابقتی غیر جانبداری کو یقینی بنانے کے فریم ورک کے تحت، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی کے مطابق وفاقی حکومت مسابقتی جائزے انجام دے گی جو مسابقت کو محدود کرنے والے ضوابط کی نشاندہی اور ان پر نظر ثانی کرے گی۔[79] تاہم، اس سلسلے میں مقررہ مدتیں، پالیسی کے اصول، اور ادارہ جاتی ذمہ داریاں بھی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات میں حکومتی عزم کے طور پر نظر آنی چاہیے۔ پاکستان مسابقتی غیر جانبداری کو یقینی بنانے کے لیے ایک موثر طریقہ کار تشکیل دینے کی خاطر بہترین بین الاقوامی روایات بروئے کار لا سکتا ہے۔ مثلاً، آسٹریلوی حکومت کا مسابقتی غیر جانبداری شکایات دفتر (AGCNCO)۔ آسٹریلوی حکومت کا مسابقتی غیر جانبداری شکایات دفتر ملک کے محکمہ خزانہ میں ایک علیحدہ یونٹ ہے جسے آسٹریلوی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی جانب سے غیر جانبدارانہ مسابقتی ذمہ داریوں کی عدم تعمیل سے پیدا ہونے والی غیر منصفانہ مسابقت کی شکایات کی تحقیقات کا اختیار حاصل ہے، یہ ادارہ پارلیمنٹ کو اپنی غیر جانبدارانہ سفارشات فراہم کرتا ہے۔[80]

### واضح مقاصد اور کارکردگی کے معیارات کا تعین کرنا

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کے عمل میں مقاصد کا تعین جُزِلاینفک ہے، کیونکہ اس سے متعلقہ فریقوں کی توقعات کو ہم آہنگ اور خطرے میں کمی لانے میں مدد ملتی ہے۔ سرکاری ملکیت کے کاروباری اداروں کے انتظام کے لیے واضح مقاصد کا تعین خصوصی طور پر اہم ہے۔ واضح طور پر متعین مقاصد مستقبل میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مینیجرز کو اکثر اوقات متعدد اور مبہم حکومتی مقاصد کے حصول کی کوششوں سے روکتے ہیں، جو ایک سے دوسری انتظامیہ میں تبدیل ہونے کا رجحان رکھتے ہیں۔[81]

[77] اگورا، ایز جیوندے (2019ء)۔

[78] ووگلسینگ، آئی (2003ء)۔

[79] ضمیمہ 4; شق 1(ج)(iii)، ایس او ای پالیسی 2023ء

[8080] آسٹریلوی گورنمنٹ پروڈکٹیوٹی کمیشن کی ویب سائٹ پر دستیاب ہے:(https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality accessed on August 16, 2024)

[81] رولینڈ، جی (2008ء)۔

مثلاً، لتھوینا کی ریلویز کا تجربہ واضح طور پر متعین مقاصد کی اہمیت کو واضح کرتا ہے۔ کئی دہائیوں سے لتھوینا کی ریلویز کی ناقص کارکردگی اس کے سماجی افعال کو پورا کرنے کے مبہم مقصد کے پیچھے چھپی رہی۔ تاہم، 2000ء میں شروع کی گئیں اصلاحات اس کے باربردار، مسافروں کی نقل و حمل، اور بنیادی ڈھانچے کی کارروائیوں اور بعدازاں ملکیت کے ڈھانچے میں آنے والی تبدیلی کے لیے واضح طور پر متعین مقاصد کے گرد گھومتی تھیں۔ اس کی وجہ سے لتھوینا کی ریلویز ہولڈنگ کمپنی کے ماتحت ریاستی ملکیت کے تین کاروباری ادارے —تینوں اداروں کو لتھوینا ریلویز کے علیحدہ علیحدہ آپریشن کے لیے— تشکیل دیے گئے، ہر ادارے کے مالی کھاتے علیحدہ تھے۔ اس اقدام سے لتھوینا کی ریلویز کی کارکردگی میں اضافے اور باربرداری کی سرگرمیوں کے نفع کو بڑھانے میں مدد ملی۔ لتھوینا ریلویز نے عوامی مفاد میں خسارے کے باوجود مسافروں کی نقل و حمل کی ذمہ داری کو پورا کرنا بھی جاری رکھا، جس کی تلافی حکومت کی طرف سے کی گئی۔ لہٰذا، مقاصد کی وضاحت نے لتھوینا ریلویز کو اپنے آپریشنز عوامی اور کمرشل مفادات کے ساتھ ہم آہنگ کرنے میں مدد دی، جس کے نتیجے میں شفاف اور موثر بہ لاگت تبدیلی کامیابی سے ہمکنار ہوئی۔[82]

انتظامیہ کی جوابدہی کو یقینی بنانے کے لیے بھی مقاصد اہم ہیں کیونکہ بورڈ اور انتظامیہ کی کارکردگی کا جائزہ اس صورت میں بہتر طور پر کیا جاسکتا ہے کہ جب کارکردگی کی جانچ کے نظام کو واضح مقاصد سے منسلک کردیا جائے۔ مثلاً، 2005ء میں ملائیشیا کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں تبدیلی کے پروگرام کے تحت، اس کی حکومت نے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے انتظامیہ کی رہنمائی اور کارکردگی میں بہتری کے لیے مقاصد طے کیے تھے۔ اس نے کارکردگی کے کلیدی اظہاریوں (کے پی آئیز) پر مالی، تنظیمی، آپریشنل اور اس کے ساتھ ساتھ غیر مالی میٹرکس پر ایک گائیڈبک جاری کی، جس میں بین الاقوامی ہم سروں کے ساتھ موازنے سے نشانیہ بندی اور سالانہ آڈٹ کیا گیا۔ مقاصد کی روشنی میں کے پی آئیز کی کامیابی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مینیجرز کے معاوضے سے منسلک تھی۔ اس کی مدد سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی انتظامیہ کی مراعات کی نشانیہ بندی نجی شعبے کے ساتھ کردی گئی۔

پاکستان میں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ 2023ء کے تحت ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کا بنیادی مقصد "موثر طریقے" سے کام کرنا اور مالی طور پر پائیدار ہونا ہے، جو ان متعلقہ ایکٹ یا میمورنڈم آف ایسوسی ایشن میں رقم ہے۔ مزید برآں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء ان اداروں کے بورڈز سے، متعلقہ وزارت کے تعاون سے، تین سال کے لیے کارپوریٹ انٹینٹ (ایس سی آئی) کا بیان شائع کرنے کا بھی تقاضا کرتی ہے۔ ایس سی آئی کا مقصد ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مقاصد کے ساتھ ساتھ امورِ کار کے اہداف اور کارکردگی کے اقدامات اور نشانیے کو شامل کرنا ہوتا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی تازہ ترین قانون سازی یہ بھی تقاضا کرتی ہے کہ سی ای او کا تقرر کارکردگی پر مبنی معاہدوں کے ذریعے کیا جائے۔[83]

ان مثبت پیش رفتوں کو مزید تقویت دینے کے لیے، حکومت مالی اور غیر مالی دونوں پیمانوں پر مخصوص مقداری اور وصفی کارکردگی کا جائزہ تیار کرنے پر بھی غور کرسکتی ہے۔ جنہیں مختلف شعبوں میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مقاصد سے ہم آہنگ کیا جاسکتا ہے تاکہ بہتر نگرانی اور جانچ کے ساتھ ساتھ بورڈ اور انتظامیہ کی کارکردگی کا جائزہ لیا جاسکے۔ مثلاً، مالی پیمانوں میں افرادی قوت کی پیداواری صلاحیت، بجٹ کی شفافیت، منصوبوں کی لاگت میں اضافہ شامل ہوسکتا ہے۔ اسی طرح، غیر مالی پیمانوں میں استفادہ کنندگان کی تعداد، بین الاقوامی معیارات کی تعمیلی شرح، صنعتی کارکردگی کے ساتھ موازنہ، اور ضابطہ کاروں کو بروقت رپورٹس جمع کروانا شامل ہوسکتے ہیں۔[84]

**افرادی قوت کے مسائل کا انتظام**

افرادی قوت کے مسائل ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کے سب سے پیچیدہ اور سیاسی دشواری کے عناصر میں سے ایک ہے۔ یہ بات قابل فہم

[82] ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)؛ کیکیری و دیگر (1992ء)۔

[83] سیکشن 7(1)، اور 7(3)، سرکاری ملکیت کے کاروباری ادارے ایکٹ 2023ء

[84] او ای سی ڈی (2016ء)۔

ہے کیونکہ کارکردگی، پیداواریت اور مسابقت کے ممکنہ فوائد سے اعتبار سے افرادی قوت کو معقول بنانے کی قلیل مدتی لاگت اکثر اوقات وسط تا طویل مدت کی نسبت زیادہ نمایاں نظر آتی ہے۔ اس بات سے قطع نظر کہ آیا ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی نجکاری یا تشکیل نو کر کے انہیں ایک سرکاری کمپنی کے طور پر برقرار رکھا گیا ہو، اس بات کو مدِ نظر رکھتے ہوئے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ناقص کارکردگی کی وجہ اکثر اوقات کارکنوں کی نااہلی ہوتی ہے، اس لیے انسانی وسائل کی معقولیت ایک لازمی امر ہے۔

اس لیے بہترین عالمی روایات سے معلوم ہوتا ہے کہ افرادی قوت کے مسائل کو اصلاحات کے عمل میں جلد از جلد حل کیا جاسکتا ہے اور کیا جانا چاہیے۔ اس سے نہ صرف ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی بلارکاوٹ نجکاری یا تشکیل نو بلکہ مزدوروں کے خدشات بھی دور کرنے میں مدد ملتی ہے، مبادہ ایسا کرنا سیاسی طور پر مشکل ہو جائے یا بصورت دیگر اصلاحات کی راہ میں رکاوٹ بن جائے۔[85]

یہاں تک کہ اگر افرادی قوت کی بھرتی اور برطرفی فوری طور پر نہیں کی جاتی ہے، جو کچھ معاملات میں تجویز کردہ حکمت عملی ہوتی ہے — جیسے نجکاری کی ٹرانزایکشن میں جیسے ہے جہاں ہے کی بنیاد پر — بہترین روایات سے معلوم ہوتا ہے کہ افرادی قوت کے ساتھ گفت وشنید اور مشاورت کا آغاز اصلاحات کے عمل میں شفافیت اور اعتماد سازی کے اہم اقدامات شامل ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ عوامی تائید کے حصول کی غرض سے عوام کے لیے آگاہی مہم چلانی چاہیے۔

اگرچہ افرادی قوت کے مسائل کم کرنے کا کوئی بہترین طریقہ نہیں ہے، تاہم انسانی وسائل کے انتظام کے زیادہ تر آلات ذیل میں درج اقدامات کے گرد گھومتے ہیں: (الف) رضاکارانہ ریٹائرمنٹ اسکیم بشمول علیحدگی اور پنشن کی ادائیگیاں؛ (ب) تشکیل نو سے قبل اور بعد میں کارکنوں کو ترغیب دلائی جائے؛ (ج) نئی مہارتوں کی تربیت جنہیں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اندر یا ملازمتی منڈی بشمول ذاتی روزگار اسکیموں سمیت کہیں بھی استعمال کیا جاسکتا ہے۔ (د) اور دیگر فوائد، جیسے بے روزگاری پر مالی اعانت یا سماجی تحفظ کی دیگر سہولیات۔ تجربہ سے پتہ چلتا ہے کہ ان میں سے ترغیب دلانا اور تربیت کا آپریشنل طور پر انتظام کرنا مشکل ہوتا ہے اور یہ ضروری نہیں کہ ان اقدامات کی قبولیت اتنی زیادہ ہو جتنی رضاکارانہ ریٹائرمنٹ کی ہوتی ہے، جو بہرحال مہنگا ترین راستہ ہے۔[86]

پاکستان کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی حالیہ قانون سازی اور اس تناظر میں پالیسی کا جائزہ بتاتا ہے کہ اس ضمن میں اصلاحات کی مزید گنجائش موجود ہے۔ اگرچہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی 2023ء ان اداروں کے بورڈز کو افرادی قوت کو معقول بنانے کی خاطر انسانی وسائل کے جائزے کے طریقہ کار کا باقاعدہ مسودہ تیار کرنے کا کام تفویض کیا گیا ہے، تاہم افرادی قوت کے انتظامی فریم ورک پر مقررہ وقت تک عملدرآمد کے لیے کوئی پالیسی اصول اور رہنما خطوط موجود نہیں ہیں۔ اس کے ہمراہ کارکنوں کی تعداد معقول کرنے حوالے سے نئے منیجرز – ریاستی ملکیت کے برقرار اور نجکاری شدہ کاروباری ادارے دونوں – کے لیے واضح حکومتی عزم کی کمی دور کرنے کے لیے حکومتی اقدامات کی ضرورت ہے تاکہ اصلاحاتی عمل پٹری سے اترے۔[87]

### سیاسی اتفاق رائے پیدا کرنا

پاکستان میں سیاسی اتفاق رائے کا فقدان ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی راہ میں حائل رکاوٹوں میں شامل ہے۔ اگرچہ یہ جزواً مختلف معاشی نظریات سے پیدا ہوتا ہے، تاہم یہ افرادی قوت کے خدشات سے بھی پیدا ہوتا ہے، جیسے پچھلے ذیلی سیکشن میں زیرِ بحث آیا ہے۔ پاکستان سمیت بہت سے ممالک حکومت کو درپیش عوامی دباؤ اور تنقید کی وجہ سے اکثر ریاستی ملکیت کے کاروباری

---

[85] ایشیائی ترقیاتی بینک (2006ء)۔

[86] جونز، ایل پی اور کینیڈی، آر ایم (2003ء)۔

[87] اس سلسلے میں حکومت کا عزم سرمایہ کاروں کا اعتماد بڑھانے کے لیے اہم ہے۔ کامیاب رضاکارانہ علیحدگی کی اسکیموں (وی ایس ایس) کے باوجود جیسے پی ٹی سی ایل کے معاملے میں، تاریخی شواہد بتاتے ہیں کہ 2011 میں نجکاری کے بعد کی تشکیل نو کے کے حوالے سے وی ایس ایس کے اعلان کے بعد کے ای ایس سی (اب کے-الیکٹرک) کے ہیڈ آفس کے باہر ہنگامے ہوئے اور گاڑیوں کو نذرِ آتش کیا گیا، جس سے سرمایہ کاروں کے اعتماد کو نقصان پہنچا۔ (ماخذ: ندیم، ایس اور عزیز، اے (2018ء)؛ کے ای ایس سی (2012ء))

اداروں کے اصلاحاتی اقدامات سے پیچھے ہٹ جاتے ہیں، جو سیاسی تحفظات کی وجہ سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات سے خود کو الگ کرنے کی کوشش کرتی ہے۔ اس قسم کا تعطل ریاست کی ساکھ پر منفی اثر ڈالتا ہے اور اصلاحات کی حکومتی کوششوں کی سنجیدگی پر شبہات پیدا کرتا ہے۔ ان مسائل کی روشنی میں، یہ بات انتہائی اہمیت کی حامل ہے کہ حکومت سیاسی تائید برقرار رکھتے ہوئے آگے بڑھے اور اپنی ساکھ بہتر بنائے۔[88]

تین اہم طریقے ہیں جن کے ذریعے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کی راہ میں حائل سیاسی رکاوٹیں دور کی جاسکتی ہیں۔ اوّل، اتفاق رائے پیدا کرنے سے متعلق ہے، جہاں حکومت متعدد متعلقہ فریقوں کے ساتھ تفصیلی مشاورت کر کے ان کی حمایت حاصل کر سکتی ہے، تاکہ تمام فریق اصلاحاتی عمل کی توجیہہ اور مقاصد کو سمجھ سکیں۔ مثلاً، جیسے ترکیہ میں نیشنل سوشل ڈائیلاگ فورم سے یہ سبق لیا جاسکتا ہے۔ اس طرح کے فورمز پر حکومت متعلقہ فریقوں کو بشمول جائے کار نمائندے، صوبائی اور وفاقی حکام کے ساتھ ساتھ نجی شعبے کے شرکا، ٹریڈیونینز، خصوصی ثالث، سول امپلائز کمیٹی بھی۔[89]

دوم، حکومت کی واضح پیغام رسانی سرکاری ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کے نتائج پر اثرانداز ہونے میں کلیدی کردار ادا کرسکتی ہے۔ مثلاً، یہ بتاتے ہوئے کہ ریاست کے وسائل کو خراب کارکردگی کا مظاہرہ کرنے والی کمپنیوں یا ان کے چند ملازمین کے بجائے سماجی بہبود کے ہدفی منصوبوں کے ذریعے کس طرح بہتر طور پر استعمال کیا جاسکتا ہے۔ اس پس منظر میں، میڈیا مہمات کے ذریعے رائے عامہ کو ہموار کیا جاسکتا ہے تاکہ شہریوں کو آگاہ اور انہیں جذباتی طور پر قائل کیا جاسکے۔[90]

سوم، کا تعلق اصلاحات کے لیے سیاق وسباق پر منحصر درست نقطۂ نظر سے ہے۔ مثلاً، بعض صورتوں میں چھوٹی اور نسبتاً آسان فرموں سے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے میں اصلاحات کا آغاز اس سلسلے کے لیے درکار رفتار فراہم گا، جب کہ دیگر صورتوں میں بڑے اور نسبتاً اہم اداروں سے اصلاحاتی عمل شروع کرنا حکومت کی سنجیدگی ظاہر کرتا ہے۔ دونوں صورتوں میں، اصلاحات کے لیے سیاسی اور وسیع تر عوامی تائید اس وقت بڑھے گی جب عوام کو خدمات کی فراہمی میں واضح بہتری دکھائی دینے لگے۔ مثال کے طور پر، آئیوری کوسٹ (Cote d'Ivoire) میں نجکاری کے بعد بجلی کی فراہمی میں قابل ذکر بہتری آنے سے نجکاری پروگرام کو مجموعی طور پر بھرپور حمایت حاصل ہوئی تھی۔[91]

### کارپوریٹ گورننس کو بہتر بنانا

ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں سیاسی دباؤ سے آزاد، اہل پیشہ ور افراد کا ایک مضبوط اور آزاد بورڈ ہونا کامیابی کا ایک اہم عنصر ہے۔ جیسے **سیکشن 7.3** میں بتایا گیا ہے، پاکستان میں ہونے والی پیش رفت اس حوالے سے مثبت ہے کیونکہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی حالیہ قانون سازی نے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں اور ان کے بورڈز کو قانونی طور پر خودمختاری بنادیا ہے، اور انہیں متعلقہ وزارت یا وفاقی حکومت کی ممکنہ مداخلت سے کافی حد تک محفوظ کردیا ہے۔ تاہم، ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے کی کارپوریٹ گورننس کو مزید مضبوط بنانے کے لیے دو پہلوؤں پر توجہ دی جاسکتی ہے: ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بورڈ کی تشکیل، اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا حکومت کو جوابدہی کا ڈھانچہ۔

بورڈ کی ساختی بہتری کے لیے تین امور قابل غور ہیں۔ اوّل، اگرچہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے قانون اور پالیسی 2023ء کے تحت اس کے بورڈ میں سی ای او کی موجودگی عالمی روایات سے ہم آہنگ ہے، تاہم بورڈ اور انتظامیہ کا علیحدہ

[88] سیاسی اتفاق رائے کا فقدان اس حقیقت سے بھی جنم لیتا ہے کہ اکثر اوقات سیاسی کردار کارکنوں کے عملے اور ایس او ایز کی انتظامیہ کی بھرتی ان کی فراہم کردہ حمایت کے عوض کرتے ہیں۔ تاہم، عام طور پر اس طرح کے مسائل حل کرنا اقتصادی پالیسی سازی کے دائرہ کار سے باہر ہوتا ہے، اس لیے اس باب انہیں زیرِ بحث نہیں لایا گیا ہے۔ فیڈریکو، کیو (2019ء)؛ کزمن، ٹی (2018ء)

[89] ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)؛ اراؤجا، ایس اور مینیز، ایم پی (2020ء)۔

[90] ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)؛ ریٹش و دیگر (2020ء)۔

[91] جونز، ایل پی اور کینیڈی، آر ایم (2003)۔

ہونا بہترین روایات سے میل نہیں کھاتا، جس کے لیے ضروری ہے کہ سی ای او کو بورڈ کے آگے جوابدہ ہونا چاہیے۔[92]

دوم، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا حالیہ قانونی فریم ورک ان اداروں کے بورڈ میں آزاد ڈائریکٹرز کی اکثریت کی اجازت دیتا ہے، اس میں متعلقہ وزارتوں کو متعلقہ مہارت کے حامل سرکاری افسران کو بورڈ میں شامل کرنے کی بھی ہدایت موجود ہے، جو بورڈ کے اجلاسوں میں بامعنی حصہ ڈال سکتے ہیں۔[93] اس بات کو مدنظر رکھتے ہوئے کہ متعلقہ وزارتوں کے پاس خصوصی مہارت کی حامل خصوصی بیوروکریسی موجود ہونا ضروری نہیں، اس لیے، اگر ضرورت ہو، حکومت کارپوریٹ گورننس کے فریم ورک پر نظر ثانی کر سکتی ہے تاکہ متعلقہ وزارتوں یہ اجازت مل جائے کہ وہ کسی ماہر کو بطور سرکاری افسر ڈائریکٹر کی جگہ کسی ماہرِ شعبہ کو اپنا نامزد ڈائریکٹر مقرر کر سکیں۔ سوم، سی ایم یو کے ذریعے بورڈ کے ممکنہ اراکین کا ڈیٹابیس کی تیاری میں تیزی لانے کی ضرورت ہے تاکہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی پالیسی کی روشنی میں متنوّع اور ہم آہنگ مہارتوں کے حامل پیشہ ور افراد کا درست امتزاج بنایا جاسکے۔[94]

حکومت کو ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے رپورٹنگ ڈھانچے کے اعتبار سے، ان اداروں کی گورننس فریم ورک جنہیں گذشتہ سال متعارف کرایا گیا تھا، عالمی تجربات کے مطابق ہے لیکن ضروری نہیں کہ یہ سب سے زیادہ تجویز کردہ روایات کے مطابق ہوں۔ اس سیاق و سباق میں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی خود مختاری کو یقینی بنانے میں ایک اہم قدم ان اداروں اور پولیٹیکل ایجنٹوں کے درمیان مناسب فاصلہ پیدا کرنا ہے۔ عالمی سطح پر، مرکزیت اور لامرکزیت پر مبنی وسیع البنیاد خصوصیات کے حامل ملکیت کی دو ماڈلز ہیں۔ مرکزیت پر مبنی ماڈل میں، ملکیت کو ایک واحد ادارے میں یکجا کیا جاتا ہے جو خود مختار یا پر کسی ایک وزارت کے ماتحت ہوتا ہے۔[95] لامرکزیت پر مبنی ماڈل میں، ملکیت کسی مرکزی باڈی کی نگرانی کے بغیر متعلقہ وزارتوں کے پاس ہوتی ہے۔ گذشتہ برس ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا ایکٹ اور پالیسی متعارف ہونے سے قبل پاکستان میں ایسا ہی تھا۔ اس کے بین بین ایک دوہرا یا ہائبرڈ ماڈل ہے، جہاں ملکیت تو متعلقہ وزارت کے پاس ہے لیکن مرکزی رابطہ اور نگرانی ایک اور وزارت - جیسے وزارت خزانہ - کے ذمے ہوتی ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا ایکٹ اور پالیسی 2023ء متعارف ہونے کے بعد، پاکستان میں دہرا/ہائبرڈ ماڈل لاگو ہو گیا ہے (**شکل 7.16**)۔ اگرچہ یہ ماڈل ایک لامرکزیت پر مبنی ماڈل کے مقابلے میں بہتر نگرانی کی پیشکش کرتا ہے، تاہم نگراں ایجنسی اصلاحات کے لیے استعداد اور انتظامی اختیارات سے عاری ہوتی ہے، جو مرکزیت پر مبنی ماڈل میں ممکن ہو پاتا ہے۔[96]

ملکیت کے حوالے سے کوئی بھی ایک ماڈل تمام مسائل کا حل فراہم نہیں کرتا۔ مزید یہ کہ، یہ ماڈل کچھ حد تک ناپختہ ہیں، کیونکہ ایسے ملک بھی ہیں جہاں کارپوریٹ گورننس کی نظام سازی کے لیے ایک سے زائد ماڈلز کے عناصر کو یکجا کر دیا جاتا ہے۔ تاہم، عام طور پر، بین الاقوامی روایات مرکزی ملکیت کے ماڈلز کی طرف جھکاؤ دکھاتی نظر آتی ہیں، جہاں ایک ہی ادارہ ملکیت کے افعال سنبھالتا ہے۔ یہ ترجیح اس حقیقت سے جنم پاتی ہے کہ متعلقہ وزارتوں کی پاس ملکیت ہونے کی وجہ سے سیاسی مداخلت اور نسبتاً پست نگرانی اور جوابدہی کا امکان ہوتا ہے، کیونکہ متعلقہ وزارتیں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت کی حامل اور ان کی ضابطہ کار ہوتی ہیں۔ اس کے تقابل میں، مرکزیت کو ایک بہتر عمل سمجھا جاتا ہے کیونکہ یہ ریاست کی ملکیت اور ضوابطی افعال کو مزید علیحدہ کرنے میں مدد کرتا ہے - جس سے سیاسی مداخلت کم کرنے، یکساں کارپوریٹ گورننس میں سہولت دینے، انتظام کو بہتر بنانے اور انتظامیہ کی کارکردگی میں اضافہ ہوتا ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ، متعلقہ وزارتوں سے ملکیت کو تبدیل کرنا سیاسی مداخلت میں

[92] سیکشن 12(1)، ایس او ای ایکٹ 2023ء؛ مارکس، ایس جی (1999ء)۔

[93] ایضاً

[94] جون 2024 کو جاری ہونے والی SOE فٹ پرنٹ رپورٹ کے مطابق بورڈ کے ممکنہ ممبران کا اعدادوشمار بیس مکمل نہیں تھا۔

[95] او ای سی ڈی (2018ء)۔

[96] چیمہ، ایف ایس (این ڈی)

کی لاتا ہے اور وزارتوں کو شعبہ جاتی ترقی اور گورننس جیسے بنیادی افعال پر توجہ مرکوز کرنے کی گنجائش فراہم کرتا ہے۔[97]

اس تناظر میں، یہ حقیقت مد نظر رکھتے ہوئے کہ اصلاحات ایک وقتی مشق نہیں ہونی چاہیے، حکومت درمیانی مدت کے لیے برقرار رکھے ہوئے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے لیے مرکزی ماڈل کی طرف پیش قدمی پر غور کرسکتی ہے۔ ایک مرکزی ماڈل مختلف شکلیں اختیار کرسکتا ہے۔ مثلاً، بھارت، نیوزی لینڈ، ناروے، جنوبی افریقہ اور سویڈن میں ایک مرکزی مشاورتی / رابطہ کار باڈی۔ مرکزی ملکیت کے ماڈل کی ایک اور قسم میں مرکزی ایجنسیاں حکومتی ڈھانچے کے اندر ہوتی ہے، جیسے چین، فرانس اور انڈونیشیا میں۔ مرکزی ماڈل کی تیسری قسم میں ہولڈنگ / سرمایہ کاری کمپنی کا وجود ہوتا ہے، جو ریاستی ملکیت کے تمام کاروباری اداروں کی ملکیت کی حامل اور ان کی نگرانی کرتی ہے، جیسے خلیجی ممالک، ہنگری، ملائیشیا، سنگاپور میں۔[98]

پاکستان میں مختلف مرکزی ماڈلز کی پائیداری کا تعین قانونی فریم ورک، سیاسی اور ادارہ جاتی پس منظر اور عوامی نشستوں کے تفصیلی جائزے پر مبنی ہونا چاہیے۔ جن کی غیر موجودگی میں اس ماڈل کی قبولیت اور اس کے لیے ہونے والی کوششیں معدوم ادارے سرمایۂ پاکستان جیسی صورت حال کا سامنا کرسکتیں ہیں یابصورتِ دیگر غیر ضروری طور پر طرز گورننس کو پیچیدہ بناسکتی ہے جیسا کہ خود مختار دولت فنڈ (ایس ڈبلیو ایف) کے قیام کے باعث ہورہا ہے۔

### نجکاری کی مناسب منصوبہ بندی اور ترتیب یقینی بنائیں

اگرچہ ایک ایسی صنعت میں نجکاری کا عمل، جہاں کام کرنے والے زیادہ تر ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کو نجی شعبہ بآسانی خدمات فراہم کرسکتا ہے، ایک منطقی نتیجہ ہے، تاہم اس امر میں نجکاری کی مناسبت، ترتیب اور رفتار کا جائزہ لینا نہایت اہم ہے۔ سیاق وسباق کے تنوّع کے لحاظ سے اس موضوع پر علمی اتفاق رائے موجود نہیں ہے۔ تاہم، عالمی تجربات سے تین اسباق غور طلب ہیں۔ اوّل، نجکاری کے موقع کے اعتبار سے، اس بات کا واضح ثبوت موجود ہے کہ صنعتی منڈی کے حالات کا احتیاط سے جائزہ لینا ضروری ہے۔ ناکافی سیالیت کی حامل منڈی میں تیزی سے نجکاری، یا معاشی ترقی کے خاطر خواہ امکانات کامیاب ٹرانزیکشن کا باعث نہیں بن سکتے یابصورت دیگر دستیاب سرمائے کو بہت جلد ختم کرسکتے ہیں۔ یہ خطرہ خاص طور پر کمزور سرمائے کی حامل ان ترقی پذیر معیشتوں میں عام ہے، جو ریاستی ملکیت کے بہت سے بڑے کاروباری اداروں کی بیک وقت نجکاری سے نمٹنے کے قابل نہیں ہوتے۔[99]

دوم، صنعتوں کے درمیان باہمی ربط پر غور کیا جانا چاہیے، جہاں ایک شعبے میں ہونے والی تبدیلیاں منسلکہ شعبوں پر اثر انداز ہوسکتی ہیں۔ مثلاً، اگر کسی ملک میں فولاد کی صنعت خام مال اور مشینری کی فراہمی کے لیے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے پر انحصار کرتی ہے، تو ریاستی ملکیت کے اس کاروباری ادارے کی غیر منصوبہ بند نجکاری، جیسے خام لوہے کی کان کنی اور صفائی کے ہمراہ اس کی برآمدات کو آزاد کرنا، ملک میں فولاد کی قدری زنجیر کو مکمل طور پر متاثر کرسکتی ہے۔ یہ امر نجکاری کی ٹرانزیکشن کی محتاط ترتیب کی اہمیت کو واضح کرتا ہے تاکہ شعبے پچھلے اور اگلے منسلکہ شعبوں کو خاطر میں لاکر رکاوٹوں کو کم سے کم اور کارکردگی کو زیادہ سے زیادہ بڑھایا جاسکے۔[100]

سوم، شعبہ جاتی ضوابطی فریم ورک کی مناسب ترتیب نہایت اہم ہے۔ اس عمل کو اصلاحات کا فیصلہ ہوتے ہی شروع کیا جانا چاہیے تاکہ مارکیٹ کے نقائص سے بچا جاسکے۔ مثال کے طور پر، 1984ء میں برطانیہ کی برٹش ٹیلی کام کی نجکاری، گو کہ ادارے نے نجکاری کے بعد کئی سالوں تک مسلسل اجارہ داری قائم رکھی، کی فی الفور ضابطہ کاری آفس آف ٹیلی کمیونیکیشنز کی طرف سے کی گئی اور ایک بلارکاوٹ منتقلی کو یقینی بنایا گیا۔ اس کے برعکس، میکسیکو میں ٹیلمیکس کی نجکاری فوری مسابقت یا ضوابطی اصلاحات کے ساتھ نہیں ہوئی تھی۔ ٹیلی کام کی وزارت

[97] آفتاب، ایس اور شیخ، ایس (2013ء)؛ عالمی بینک (2014ء)؛ سلیم، وائی و دیگر۔ (2023ء)؛ جونز، ایل پی اور کینیڈی، آر ایم (2003)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)۔

[98] آفتاب، ایس اور شیخ، ایس (2013ء)۔

[99] رامنادھم، وی وی (1994ء)؛۔ جیعفری، وی اے (1992ء)

[100] آہوجا، جی، اور مجومدار، ایس کے (1998ء)۔

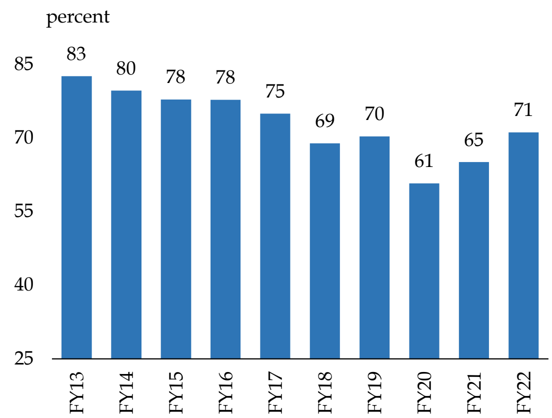
کو ٹیلی کام ضوابطی ایجنسی میں بدلنے کا عمل خاصا سُست روی کا شکار ہو گیا تھا، جس کی وجہ سے منڈی کی کارکردگی میں رکاوٹیں پیدا ہوئیں۔[101]

## میزانی مصارف کی سخت تحدید کا نفاذ کرنا

دنیا بھر میں ریاستی ملکیت کے بیشتر کاروباری اداروں کی اصلاحات میں میزانی مصارف کی سخت حدبندی کو ایک خصوصیت کے طور پر دیکھا جاسکتا ہے، اسپین، پیرو اور برازیل جیسے مختلف ممالک کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں نے اس تصور کو بہتر کارکردگی کے لیے نافذ کیا۔ ریاستی اعانت پر انحصار کے باعث اکثر وبیشتر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی ناقص ہوتی ہے۔ اس مستقل اعانت کو ختم اور میزانی تحدید عائد کرنے سے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے اپنے آپ کو مالی نظم و ضبط کے تابع لانے پر مجبور ہوئے بصورتِ دیگر انہیں کاروباری دوڑ سے باہر نکل جانے کا خطرہ لاحق ہو گیا۔ دراصل، اس طرح کی فرموں کی بندش ہونا، اسی پالیسی کا ایک مقصد ہے کیونکہ ناقص کارکردگی والی فرموں کے خاتمے سے زائد پیداواری منصوبوں کے لیے مالی گنجائش پیدا ہو جاتی ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ، یہ امر ریاست کی جانب سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے اصلاحاتی عمل میں سنجیدگی کا بھی اشارہ ہے۔[102]

پاکستان میں ریاستی ملکیت کے موجودہ کاروباری اداروں کی قانون سازی، جس میں سخت میزانی تحدید کا کوئی واضح تذکرہ موجود نہیں ہے، میں اس پالیسی سے فائدہ اٹھاکر ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے مالیاتی خطرات میں کمی اور مالی استحکام میں بہتری لائی جاسکتی ہے۔ تاہم، اسے احتیاط سے نافذ کرنے کی ضرورت ہو گی۔ لٹریچر سے معلوم ہوتا ہے کہ اگر حکومتیں اس پالیسی کو سنجیدگی سے نافذ کرنے کوشش کریں، تب بھی ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے سرکاری ادائیگیوں کے نادہندن ہو سکتے ہیں، اثاثے فروخت کرسکتے ہیں، قرضوں کے لیے پسماندہ مالی نظام سے فائدہ اٹھاسکتے ہیں یا ریاستی ملکیت کے دیگر کاروباری اداروں کے ساتھ باہمی طور پر سودمند بندوبست کرسکتے ہیں۔ مثلاً، مشرقی یورپ میں فرموں نے ان اداروں سے قرض پر خریداری کر کے سخت میزانی رکاوٹوں پر قابو پالیا جو جانتے تھے کہ خریدار دیوالیہ ہو جائے گا لیکن پھر بھی انہوں نے سابقہ تعلقات کی وجہ سے اس عمل کو جاری رکھا۔ ان اداروں کو فروخت کرنے کے باعث بہت سی فرمیں توقع سے زائد عرصہ قائم رہیں۔[103]

**شکل 7.18: مجموعی محاصل کے فیصد کے طور پر این ایچ اے ٹول کے محاصل***




*data for FY23 not available

Source: Auditor General of Pakistan, various reports

## خسارے میں چلنے والے ریاستی ملکیت کے بڑے کاروباری اداروں پر تحقیقی مطالعہ

ملک میں خسارے میں چلنے والے ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے دو شعبوں میں مرتکز ہیں، جن پر **سیکشن 7.2** میں روشنی ڈالی گئی ہے: (الف) بجلی، اور (ب) انفراسٹرکچر، ٹرانسپورٹ اور آئی ٹی سی۔ اوّل الذکر میں خسارے کی بنیادی وجہ بجلی کی تقسیم کار کمپنیاں (ڈسکوز) ہیں، جب کہ مؤخر الذکر میں خسارے کا باعث پی آئی اے، پاکستان ریلوے اور این ایچ اے ہیں؛ مالی سال 23ء میں ان سب اداروں نے ریاستی ملکیت کے کمرشل کاروباری اداروں کے مجموعی خسارے میں

[101] آہوجا، جی، اور مجومدار، ایس کے (1998ء)۔

[102] جونز، ایل پی اور کینیڈی، آر ایم (2003ء)؛ ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)؛ لیم م ڈبلیو آر اور شپک، اے (2017ء)؛ موساشیو، اے ودیگر (2015ء)

[103] جونز، ایل پی اور کینیڈی، آر ایم (2003ء)۔

جدول 7.1: گذشتہ عشرے میں پاکستان ریلوے کے کلیدی مالی اظہاریے

| مالی سال | ریل گاڑی کے انجن | مال گاڑیاں | مسافروں کی تعداد | باربرداری | باربرداری | مجموعی | خالص خسارہ | آپریشنل | گرانٹس (ملین) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| م س13ء | 493 | 16,635 | 41.9 | 1 | 419 | 18,070 | 30,504 | 48,535 | 33,366 |
| م س14ء | 421 | 16,179 | 47.7 | 1.6 | 1,090 | 22,800 | 32,527 | 39,892 | 33,500 |
| م س15ء | 458 | 15,452 | 52.9 | 3.6 | 3,301 | 31,924 | 27,247 | 42,117 | 37,000 |
| م س16ء | 460 | 15,164 | 52.2 | 5 | 4,773 | 36,582 | 26,994 | 41,944 | 37,000 |
| م س17ء | 455 | 16,085 | 52.4 | 5.6 | 5,031 | 40,065 | 40,702 | 50,192 | 37,000 |
| م س18ء | 478 | 16,159 | 54.9 | 8.4 | 8,080 | 49,570 | 36,622 | 35,627 | 38,400 |
| م س19ء | 472 | 14,327 | 60.4 | 8.3 | 8,304 | 54,508 | 32,769 | 53,851 | 37,000 |
| م س20ء | 473 | 14,448 | 44.3 | 7.4 | 7,369 | 47,584 | 50,017 | 37,295 | دستیاب نہیں |
| م س21ء | 467 | 14,448 | 28.4 | 8.2 | 8,179 | 48,649 | 47,232 | 56,413 | 47,500 |
| م س22ء | 466 | 13,900 | 35.7 | 8.0 | 8,070 | 60,257 | 47,486 | 67,699 | 47,064 |
| م س23*ء | 461 | 13,448 | 22.6 | 4.3 | 4,270 | 39,950 | 48,534 | 74,413 | 47,500 |

*عبوری

ماخذ: وزارتِ ریلوے اور خزانہ ڈویژن، سی ایم یو رپورٹس

91 فیصد حصہ ڈالا۔[104] مزید برآں، ریاستی ملکیت کے ان کاروباری اداروں کا عوامی خدمات کا معیار بھی کافی حد تک خراب رہا ہے۔

ان مخصوص حقائق کو مد نظر رکھتے ہوئے، یہ سیکشن ریاستی ملکیت کے ان کاروباری اداروں کے خسارے کے پس منظر میں اہم شعبہ جاتی پالیسی اور گورننس مسائل پر روشنی ڈالتا ہے۔ اگرچہ ریاستی ملکیت کے ان کاروباری اداروں کو درپیش مسائل کی نوعیت ایک سے دوسرے شعبے میں مختلف ہو سکتی ہے، لیکن ان مختصر تحقیقی مطالعوں کا بنیادی پیغام یہ ہے کہ: ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی محض ملکیت (نجکاری یا برقرار رکھے ہوئے) اور گورننس سے متعلق فیصلے ان شعبوں میں خسارے اور ناقص عوامی خدمات کے مسائل کو حل نہیں کریں گے، جیسے اصلاحات کے ماضی کا تجربات کی روشنی میں ان شعبوں اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں سے ہر ایک کے معاملے میں واضح طور پر دکھایا گیا۔

**شعبۂ بجلی: مسابقتی منڈیوں اور مؤثر ضوابط کی ضرورت**

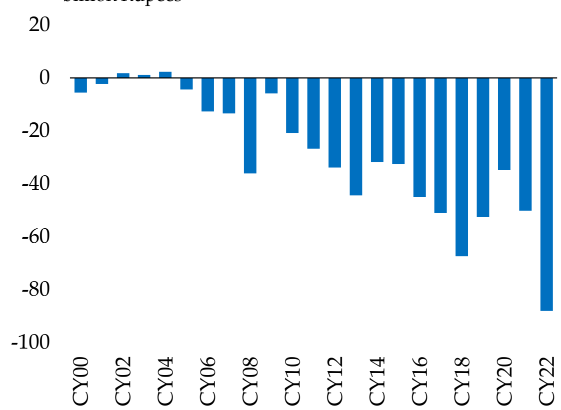
پاکستان کے بجلی کے شعبے میں ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے بجلی کی پیداوار، ترسیل، تقسیم اور انتظام میں موجود ہیں۔ اگرچہ بجلی کے شعبے کے نقصانات بجلی کی تقسیم کار کمپنیوں (ڈسکوز) میں مرتکز ہیں (**شکل 7.17**)، تاہم پورے شعبے کو ہی متعدد چیلنجز کا سامنا ہے جن میں بڑھتی ہوئی کیپسٹی ادائیگیوں سے لے کر درآمدی ایندھن پر حد زیادہ انحصار، بجلی گھروں کا استعداد سے کم استعمال، گردشی قرضوں میں اضافہ، ترسیلی رکاوٹیں، حکومت کی غیر ہدفی زرِ اعانت اور ناقص آپریشنل کارکردگی شامل ہیں۔ ان مسائل کی بنیاد نامناسب پالیسی سمت اور کمزور گورننس ہے، جو منصوبہ بندی سے عملدرآمد اور جوابدہی تک پھیلی ہوئی ہے۔[105]

بجلی کے پیداواری شعبے میں، ایک بڑا مسئلہ کیپسٹی ادائیگیوں سے متعلق ہے، جو بجلی پیدا کرنے کی پالیسی کے 'لو یا ادائیگی کرو' نرخ ماڈل سے پیدا ہوتا ہے، جس کے تحت حکومت واحد خریدار ہونے کے ناتے، بجلی کی اصل خریداری (استعمال ہونے والی بجلی) سے قطع نظر بجلی پیدا کرنے والی کمپنیوں کو ان کی بجلی بنانے کی استعداد کے حساب سے ادائیگی کرتی ہے۔ بہ الفاظ دیگر، حکومت کو بجلی کی غیر استعمال شدہ پیداواری استعداد کی بھی ادائیگی (جو بجلی استعمال ہی نہیں ہوئی) کرنی ہوتی ہے جس سے فی یونٹ پیداواری لاگت میں اضافہ ہوتا ہے۔

[104] مالی سال 23ء کے دوران این ایچ اے کو 413.5 ارب روپے کا خسارہ ہوا، اس کے بعد خسارے میں چلنے والے شعبہ بجلی کے ڈسکوز کو 285.2 ارب روپے کا خسارہ ہوا (وزارت خزانہ (2023ء))

[105] نیپرا (2023ء)

شکل 7.19: پی آئی اے- خالص نفع / نقصان (بعد از ٹیکس)




Source: PSX, financial statements of PIA (2014-22)

اس کا مطلب یہ ہے کہ جب بجلی کی طلب پیداواری استعداد سے کم ہوتی ہے، تو استعداد کی ادائیگی موجودہ صارفین کی طرف سے ادا کردہ نرخوں میں شامل کی جاتی ہے۔ اور جب نرخوں میں اضافہ ہوتا ہے تو طلب مزید سکڑ جاتی ہے جس کی وجہ سے کیپیسٹی ادائیگیوں میں اضافہ بڑھ جاتا ہے، جس سے ایک منفی چکر پیدا ہوتا ہے۔[106] مزید برآں، دو اور عوامل نے اس چکر میں حصہ ڈالا ہے۔ اوّل، شمسی توانائی کی حوصلہ افزائی کرنے کی حکومتی پالیسی، جس کے نتیجے میں 'ادائیگی کرنے والے صارفین' کی جانب سے بجلی کی طلب میں کمی آرہی ہے، جس کی وجہ سے کیپیسٹی ادائیگیوں میں مزید اضافہ ہو رہا ہے۔ دوم، قومی گرڈ میں شامل ہونے والی نئی پیداواری صلاحیت کے ہمراہ کیپیسٹی ادائیگی میں بھی خاطر خواہ اضافہ ہر سال ہوا ہے۔[107]

کیپیسٹی ادائیگیوں کے ساتھ ساتھ، ناقص آپریشنل کارکردگی سے متعلق متعدد چیلنجز بھی ہیں، جیسے بوسیدہ انفراسٹرکچر جس کی وجہ سے متعدد پلانٹ غیر موثر ہیں، جو بجلی کی پیداواری لاگت میں اضافہ کرتے ہیں۔ مزید برآں، ملک میں بجلی کی زیادہ تر پیداوار نسبتاً مہنگے تھرمل ایندھن (بنیادی طور پر تیل اور گیس) پر مشتمل ہے۔[108] یہ مسائل پرانے بنیادی ڈھانچے کی وجہ سے بجلی کی پیداوار میں بلند آپریشنل نقصانات کی وجہ سے پیچیدہ ہیں، جبکہ متعدد نئے پلانٹس گرڈ سے منسلک نہیں ہیں۔

یہ چیلنجز ڈسکوز کی کارکردگی پر اثر انداز ہوتے ہیں، کیونکہ غیر مسابقتی اور غیر موثر پیداوار اور ترسیلی نظام کی وجہ سے بلند نرخوں، دھیمی طلب، زائد چوری اور واجبات کی نادہندگی کا باعث بنتے ہیں۔ اس کے ساتھ ساتھ، ڈسکوز کی اپنی ناقص آپریشنل کارکردگی بھی ہے، جیسے پرانے میٹر، ناقص ترسیلی لائنیں جس کی وجہ سے بجلی کے ترسیلی نقصانات ہم سر معیشتوں کی نسبت کہیں زیادہ ہیں۔ ڈسکوز میں گورننس کے مسائل ترسیلی شعبے اور لاگتی ڈھانچے کی مجموعی کارکردگی کو متاثر کرتے ہیں۔ اگرچہ سرکاری شعبے کے اداروں کو بطور کارپوریٹ ادارے قائم کیا گیا ہے، تاہم، ان کی گورننس، احتساب اور آپریشنل انتظام کمزور رہا ہے۔[109]

مزید برآں محصولات کی پست وصولی، زائد نرخوں کی وجہ سے صارفین کی استطاعت میں کمی اور چوری اور متعلقہ نقصانات میں اضافے سے گردشی قرضوں میں اضافہ ہوتا ہے، جو بجلی کے شعبے کے لیے ایک اہم چیلنج بنا ہوا ہے۔ بجلی ساز کمپنیوں، ڈسکوز اور ایندھن رسد کنندگان کے باعث تاخیری ادائیگیوں سے نقدی کے بہاؤ کا بحران پیدا ہوتا ہے، جس سے پورے شعبے کی آپریشنل استعداد متاثر ہوتی ہے۔ بڑھتے ہوئے گردشی قرضوں نے شعبہ بجلی سے متعلق ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں پر بڑی حد تک مالی دباؤ ڈالا، جس سے اس شعبے کی ضروری تازہ کاری اور مرمت کے لیے سرمایہ کاری کرنے کی صلاحیت محدود ہوگئی۔[110] اس کے نتیجے میں، بالخصوص سرکاری شعبے کے ڈسکوز نقدی کی کمی کا شکار ہیں، جس سے پوری رسدی زنجیر میں سیالیت کے مسائل پیدا ہوتے ہیں، جس کی وجہ سے کمرشل قرضوں اور تاخیری ادائیگی کے چارجز کی شکل میں اضافی مالی لاگت کی ضرورت پیش آتی ہے۔

[106] نیپرا (2023ء)

[107] مالی سال 24ء (نیپرا (2023ء)) میں کیپیسٹی ادائیگی 2.1 ٹریلین روپے تک پہنچنے کا تخمینہ ہے۔

[108] جون 2023ء پاکستان میں بجلی کی کل پیداوار کا تقریباً 52 فیصد تھرمل بجلی گھروں پر مبنی تھا۔ (نیپرا (2023ء))

[109] ایشیائی ترقیاتی بینک (2021ء)

[110] وزارت خزانہ (2023ء)

پاکستان میں موجود ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں ڈسکوز، بطور ذیلی شعبہ ، دیگر تمام شعبوں کی نسبت سب سے بڑے آجر ہیں، جس میں جون 2022ء تک ایک لاکھ انتالیس ہزار (139,000) سے زائد ملازمین تھے۔[111] یہ امر، ان عوامی خدمات فراہم کنندگان کے روز مرہ کے معاملات کو سنبھالنے کے لیے ضرورت سے زائد عملے کی بھرتی، دفتری تاخیر اور غیر ضروری سیاسی مداخلت کی تاریخ کا حصہ ہے، اور پست معیار کی خدمات نے اس شعبے کی مالی اور آپریشنل صحت کو منفی طور پر متاثر کیا ہے۔[112]

ان چند وجوہ کی بنا پر محض نجکاری یا کارپوریٹ گورننس میں بہتری لانے سے پاکستان میں بجلی کے شعبے کے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں سے پیدا ہونے والے معاشی مسائل مناسب طریقے سے حل نہیں ہوسکتے۔ اس کی ایک مثال کے ای ایس سی (اب 'کے الیکٹرک') کی نجکاری ہے۔ اگرچہ نجکاری کے بعد فرم کے منافع میں بہتری آئی،[113] جس میں کارپوریٹ تشکیل نو اور کارکنوں کی علیحدگی کی اسکیمیں شامل تھیں، تاہم درج بالا شعبہ جاتی نرخوں اور خریداری کے بندوبست کی وجہ سے اس کے صارفین اب بھی بلند نرخ ادا کر رہے ہیں۔ مزید یہ کہ، اگرچہ کے الیکٹرک کی بجلی کی بندش کا اوسط دورانیہ اور تواتر کئی ڈسکوز کے مقابلے میں بہتر ہے، تاہم یہ اب بھی اکثر اوقات ضوابطی نشانیے کی خلاف ورزی کرتا ہے۔[114]

کے ای ایس سی کی نجکاری کے علاوہ بجلی کے شعبے میں اصلاحات کی دیگر کوششیں بھی کی گئیں جن میں 2021ء میں نیپرا ایکٹ میں ترامیم بھی شامل ہیں، جس کی مدد سے ضابطہ کار کو سہ ماہی ٹیرف ایڈجسٹمنٹ کا تعین اور اعلان کرنے کا اختیار ملتا ہے۔ تاہم، گو کہ توانائی کے شعبے میں اصلاحات کی اقسام کے بارے میں بہت کم اختلاف ہے، لیکن ان پر عملدرآمد ہونا باقی ہے۔ اس بات کو مدنظر رکھتے ہوئے کہ بجلی پر ناقص ہدفی زرِ اعانت اب بھی موجود ہے، یہ امر وسیع تر سیاسی ملکیت کے فقدان کا عکاس ہے۔[115]

لہٰذا، کارپوریٹ گورننس اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت میں اصلاحات کے ساتھ ساتھ، اس کے لیے شعبہ جاتی پالیسی کی درستی اور سیاسی اتفاق رائے کی ضرورت ہے۔ اوّل الذکر میں بجلی کی منڈی کو دیگر اداروں کے لیے کھولنا اور واحد خریدار ماڈل کے موجودہ بندوبست کو متعدد خریدار ماڈل سے تبدیل کرکے مسابقت اور کارکردگی کو فروغ دینا شامل ہے۔[116] اس سلسلے میں، پاکستان کے شعبہ بجلی میں پاور وہیلنگ ایک بڑی تبدیلی ہے، جو 2016ء میں نیپرا (وہیلنگ آف الیکٹرک پاور) ضوابط کی منظوری کے بعد سے جاری ہے۔ اس تبدیلی کی مدد سے موجودہ واحد خریدار ماڈل سے مسابقتی، متعدد خریدار ماڈل میں منتقلی سامنے آئے گی، جسے کیپیسٹی ادائیگیوں کے متعین نرخ فارمولے کے قدیم نظام سے لے کر کیپیسٹی نیلامیوں نے تقویت دی۔

### نیشنل ہائی وے اتھارٹی: مقاصد کی وضاحت اور کارپوریٹ تنظیم نو کی ضرورت

این ایچ اے مالی سال 14 کے بعد سے 1.5 ٹریلین روپے کے جمع شدہ نقصانات اور 3.1 ٹریلین روپے کے واجب الادا قرض پورٹ فولیو کے ساتھ شدید مالی بحران کا شکار ہے۔ اس سے ادارے کی آپریشنز اور سڑکوں کی دیکھ بھال میں سرمایہ کاری کرنے کی صلاحیت میں رکاوٹ پیدا ہوتی ہے۔ درحقیقت، این ایچ اے کو اکثر وبیشتر ریاستی ملکیت کا سب سے زیادہ خسارے میں چلنے والا ادارہ قرار دیا جاتا ہے۔ منصوبوں کی تجارتی افادیت سے قطع نظر ادارے کو بڑے پیمانے پر نقد ترقیاتی قرضوں (سی ڈی ایل) کے ذریعہ مالی اعانت فراہم کی جاتی ہے۔ ریاست کے کہنے پر خسارے میں چلنے والے یہ منصوبے اکثر سماجی یا ترقیاتی وجوہات کی بنا پر ضروری ہوتے ہیں، اور تجارتی معاملات کے پیرامیٹر سے باہر

---

[111] وزارت خزانہ (2023ء)

[112] ملک، اے (2015ء)

[113] کے الیکٹرک، سالانہ مالی گوشوارے برائے مالی سال 2000 تا 2023ء

[114] ماخذ: نیپرا، ترسیلی کمپنیوں کی کارکردگی جائزہ رپورٹ مالی سال 23-2020ء

[115] آئی ایم ایف (2022ء)؛ آئی ایم ایف (2011ء)

[116] مسابقتی تجارت باہمی معاہدہ منڈی (سی ٹی بی سی ایم) مسابقتی بجلی کی تھوک منڈی ہے جس میں بجلی کے متعدد خریدار اور فروخت کنندہ تھوک کے حساب سے بجلی کی خرید و فروخت کے لیے دوطرفہ معاہدوں میں کرسکتے ہیں (ماخذ: نیپرا ویب سائٹ)

ہوتے ہیں۔[117] سی ڈی ایل کی ادائیگی کے طریقہ کار کے حصے کے طور پر، وفاقی حکومت این ایچ اے کے بجٹ مختص سے ماخذ پر لازمی کٹوتی کرتی ہے جس کی وجہ سے مزید کمی، تاخیر اور لاگت میں اضافہ ہوا ہے۔[118]

مزید بر آں، این ایچ اے کو مجتمع قرضوں کی وجہ سے حکومتِ پاکستان کو زیادہ سود ادا کرنا پڑتا ہے۔ غیر ملکی قرضوں کے اجرا کی وجہ سے اسے زرمبادلہ کے خطرات کا بھی سامنا ہے۔[119] اس کے ساتھ ساتھ، این ایچ اے کی طرف سے برداشت کی جانے والی فرسودگی کی بلند لاگت ایک بڑا غیر نقد مصرف ہے جو اس کے کھاتوں پر منفی اثر ڈالتی ہے۔ تاہم، یہ غیر نقد اکاؤنٹنگ اخراجات اور نقد ترقیاتی قرضے این ایچ اے کے مالی اور آپریشنل خدشات کو بڑھا چڑھا کر پیش کرتے ہیں۔ جس کے نتیجے میں، این ایچ اے کو 2021ء کی ٹرائیج رپورٹ (**سیکشن 7.3 ملاحظہ کریں**) سے خارج کر دیا گیا تھا اور حکومت نے اس کی تشکیل نو کا عمل شروع کر دیا ہے۔ امکان ہے کہ این ایچ اے کی تشکیل نو میں قرضے کی شرائط پر دوبارہ مذاکرات، قرضے کی نومالکاری، اور آپریشنل کارکردگی اور آمدنی کے تنوّع میں بہتری لانا شامل ہو سکتا ہے۔[120]

موٹرویز اور قومی شاہراہوں کا منافع لگ بھگ چار عوامل پر منحصر ہو سکتا ہے: آپریشن اخراجات، مرمتی اخراجات، اصل ٹول ٹریفک، اور آمدنی۔ مزید تخمینے ان پیمانوں پر بھی کیے جاتے ہیں جیسے: ٹریفک کا متوقع حجم، مجوزہ ٹول، کسی منصوبے پر متوقع شرح منافع، رعایتی مدت اور منصوبہ جاتی مالکاری۔ لہٰذا، منصوبوں کی درجہ بندی کیس ٹو کیس کی بنیاد پر کی جاتی ہے، جس میں مالی، تکنیکی، ماحولیاتی، اقتصادی اور اس طرح کے دیگر عوامل پر جامع تجزیے سے مدد لی جاتی ہے۔ اس کے برعکس، کچھ منصوبے تجارتی نقطۂ نظر سے نامناسب ہو سکتے ہیں اور اس وجہ سے انہیں ترقیاتی منصوبوں کے کھاتے میں ڈالا جانا ہوتا ہے۔ اس طرح کے منصوبوں میں منافع کی جگہ مقاصد کو ترجیح دی جاتی ہے، جیسے مارکیٹ تک رسائی میں اضافہ، بنیادی ڈھانچے کی کن کٹی وٹی (connectivity) اور زیادہ اہمیت کے حامل دیگر مثبت بیرونی پہلو۔[121]

این ایچ اے کی مثال ایک ایسے ادارے کی ہے جس مقاصد واضح اور کارکردگی کے نشانیے ہونے چاہیے- جو **سیکشن 7.4** میں درج ہے۔ جیسے لتھوانیہ ریلوے (ایل آر) کے معاملے میں ہوا، این ایچ اے کے کارپوریٹ ڈھانچے کو دو مختلف اداروں میں تقسیم کرنا مفید ہو سکتا ہے، ایک جو تجارتی منصوبوں کی انجام دہی کرے، اور دوسرا ترقیاتی اور عوامی خدمت کی ذمہ داری کے منصوبوں کے لیے ہو۔ این ایچ اے کو دو الگ الگ اداروں میں تقسیم کرنے کا مطلب یہ ہو گا کہ کمرشل ادارہ، ریاستی ملکیت کا کمرشل کاروباری ادارہ ہو سکتا ہے، جو منافع کمانے کے لیے جوابدہ ہو۔ جبکہ نان کمرشل حصے کو نان کمرشل ادارے کے طور پر درجہ بند کیا جا سکتا ہے، جو حکومت کی ترقیاتی ضروریات پر توجہ مرکوز کرے۔ دونوں ادارے این ایچ اے کی ایک ہولڈنگ کمپنی کے ماتحت سکتے ہیں، جو مشترکہ خدمات پیش کر سکتی ہے۔

این ایچ اے کو دو الگ الگ اداروں میں تقسیم کرنے سے این ایچ اے کے کمرشل بازو کو منافع بخش منصوبوں پر توجہ مرکوز کرنے اور اپنی بیلنس شیٹ کی بنیاد پر مالکاری منصوبوں کے متبادل ذرائع پیدا کرنے کا موقع مل سکتا ہے، مثلاً سرمایہ جاتی منڈیاں، کمرشل بینک قرضے، سرکاری و نجی شراکت (پی پی پی) وغیرہ۔ یہ امر سڑکوں کے انفراسٹرکچر منصوبوں میں نجی شعبے کی شراکت کے بڑھتے ہوئے رجحانات کے مطابق ہو گا۔[122]

[117] سی ڈی ایل ایک قسم کا ملکی قرضہ ہے جو وفاقی حکومت کی جانب سے صوبائی حکومت، ایس او ایز یا کسی دوسرے ادارے کو سال بسال تبدیل ہونے والے مارک اپ کے عوض دیا جاتا ہے۔

[118] وزارتِ خزانہ (2023ء)؛ حسین، آئی (این ڈی)

[119] فارن ری لینٹ قرضے، غیر ملکی قرضے ہوتے ہیں، جو وفاقی حکومت کو ملتے ہیں، جنہیں وہ صوبوں، ایس او ایز اور دیگر اداروں کو آگے فراہم کرتی ہے۔

[120] حسین، آئی (این ڈی) وزارتِ خزانہ (2021ء)؛ وزارتِ خزانہ (2023ء)

[121] محمد، اے، اور دیگر (2018ء)

[122] حسین، آئی (این ڈی)

عالمی سطح پر، اسپین، پرتگال، اٹلی، فرانس، امریکہ اور لاطینی امریکہ سمیت متعدد ممالک میں سڑکوں کے انفراسٹرکچر میں نجی شعبے کی شراکت میں اضافہ دیکھا گیا ہے۔ یہ تبدیلی سرکاری شعبے کی مالی مشکلات کی وجہ سے بھی آئی ہے؛ عوامی خدمات جیسے بجلی اور پانی و دیگر کی نجکاری کا کامیاب تجربہ؛ ہائی وے انفراسٹرکچر کی لاگت کم کرنے؛ اور سڑکوں کے جال میں پست سرمایہ کاری کو معکوس کرنے کوششیں۔ نجی شعبے کی شمولیت کے کچھ فوائد ہیں، جو اس طرح کے بنیادی ڈھانچے کی تعمیر اور آپریشن میں مددگار ہوتے ہیں۔ مثال کے طور پر، نجی شعبے میں سیاسی مداخلت کا خطرہ کم ہوتا ہے، قیمتوں اور تعمیرات میں اخراجات لائی جا سکتی ہیں اور طویل مدتی آمدنی کی ضروریات (جیسے بیمہ اور پنشن فنڈز) کے ساتھ ساتھ طویل مدتی مالکاری حاصل کر سکتے ہیں۔ تاہم، کارکردگی کے لحاظ سے ملے جلے نتائج ہیں، اور معیار پر سمجھوتے اور نرخوں کی اجارہ داری کے خدشات سے بچنے کے لیے سرکاری شعبے کی مضبوط ضوابطی نگرانی کا وجود ضروری ہے۔[123]

اس سلسلے میں 24-2023ء کے لیے این ایچ اے کے ترقیاتی منصوبے میں تین بی او ٹی (تعمیر، آپریٹ اور منتقلی) منصوبوں کی شمولیت خوش آئند ہے۔ سرکاری و نجی شراکت داری کے ساتھ ساتھ، این ایچ اے سڑک کنارے زمین کو تجارتی املاک کے طور پر ترقی دے کر آمدنی میں تنوّع بھی لا سکتا ہے، جیسے بھارت میں کامیابی سے کیا گیا تھا۔ اس اقدام سے ٹول آمدنی اور رائٹ آف وے چارجز میں اضافہ ہوگا،[124] تاکہ پست ٹول آمدنی یا گاڑیوں کے حجم کے نتیجے میں کسی بھی خسارے کو کم اور زیادہ نجی سرمایہ کاری کو راغب کیا جا سکے۔ تفصیلی مالی گوشواروں کی عدم موجودگی میں این ایچ اے کی مجموعی آمدنی میں ٹول آمدنی کا فیصدی حصہ مالی سال 13-12ء میں تقریباً 83 فیصد سے کم ہو کر مالی سال 22-21ء کے دوران تقریباً 71 فیصد رہ گیا ہے، جو اس سمت میں تبدیلی کی نشاندہی کرتا ہے (**شکل 7.18**)۔[125]

آخراً، حکومت ایک جامع نقطۂ نظر بھی اختیار کر سکتی ہے، اور، جہاں ممکن ہو، ریل، سڑکوں اور ہوائی نقل و حمل کے نیٹ ورکس کے درمیان صحت مند مسابقت پیدا کر سکتی ہے تاکہ اور زیادہ انتخاب، بہتر خدمات کی فراہمی اور بہتر نرخوں کی پیش کش کی جا سکے۔ جیسے **سیکشن 7.4** میں بحث کی گئی ہے، متبادل صنعتوں کے مابین مسابقت پیدا کرنے سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو زیادہ موثر بننے اور خدمات کی فراہمی کو بڑھانے میں مدد ملتی ہے۔[126]

### پاکستان ریلویز: کارپوریٹ گورننس اصلاحات سے ہٹ کر اسٹریٹجک نظر ثانی کی ضرورت

گذشتہ دس سال سے پاکستان ریلوے کی مالی اور آپریشنل کارکردگی بدتر ہوتی جا رہی ہے (**جدول 7.1**) اس خسارے کے بہت بڑے مالیاتی اثرات پڑے ہیں اور صرف وفاقی حکومت کی گرانٹس مالی سال 23ء میں 47.5 ارب روپے سے بڑھ کر مالی سال 24ء میں 55 ارب روپے تک پہنچ گئی تھی۔ تاہم، پاکستان ریلوے کی یہ کارکردگی حالیہ، مظہر نہیں ہے۔ یہ ادارہ گذشتہ تین دہائیوں سے مسلسل خسارے کا سامنا کر رہا ہے، جس کا رجحان 80-1970ء کی دہائی سے ابھر رہا ہے، خاص طور پر افغان جنگ کے تناظر میں جب پاکستان ریلوے نے باربرداری کے ترجیحی ذریعے کے طور پر اپنا غلبہ کھونا شروع کر دیا تھا۔[127]

جزواً، یہ خسارہ ہونا اس لیے شروع ہوا تھا کہ ایک وسیع ریل نیٹ ورک ہونے کے باوجود، جس کی مرمت اور اپ گریڈیشن کے لیے رقوم کی ضرورت تھی، 1970ء کی دہائی سے حکومت کی توجہ سڑکوں کے ذریعے نقل و حمل کی طرف بہت زیادہ مبذول ہونے لگی۔ شہروں میں اور شہروں کے مابین ٹرانسپورٹ دونوں کے لیے مختلف پالیسی دستاویزات کے ساتھ ساتھ 1973ء سے 1993ء

[123] اسمال، کے اے (2009ء)؛ اسٹیٹ بینک (این ڈی)

[124] رائٹ آف وے چارجز میں پٹرول پمپس، سی این جی اسٹیشنز، ریستوران، سائن بورڈز، بل بورڈز وغیرہ پر چارجز شامل ہیں۔

[125] وزارتِ خزانہ (2024ء)؛ اسٹیٹ بینک (این ڈی)

[126] ایشیائی ترقیاتی بینک (2020ء)

[127] حق، این اور انور، ایس (2024ء)۔ قمر، یو اور سعید (2017ء)۔ حکومتِ پاکستان (2025)۔

کے درمیان ریل کے شعبے میں سرکاری سرمایہ کاری (مجموعی سرکاری سرمایہ کاری کا فیصد) میں تقریباً 70 فیصد کمی سے اس ترجیح کی عکاسی ہوتی ہے۔[128]

یک بعد دیگرے آنے والی حکومتوں میں عزم کا فقدان اور ناکافی انتظامی اور بجٹ سپورٹ بھی ایک وجہ ہے جس کی بنا پر پاکستان ریلوے کے لیے کثیر فریقی اعانت کے اصلاحاتی منصوبے بار آور ثابت نہ ہو سکے۔ اصلاحاتی کوششوں میں 1996ء کے دوران آزاد رسائی پالیسی (او اے پی)، 1997ء میں پاکستان ریلوے کی نجکاری، اور 1990ء کی دہائی میں آپریشنز کی بہتری کے دیگر پروگرام شامل ہیں۔ ریلوے سے یہ تعصب آج بھی جاری ہے، چین پاک اقتصادی راہداری اور وسطی ایشیا علاقائی اقتصادی تعاون کے تحت رسدی زنجیر کے کوریڈوز کے لیے انفراسٹرکچر کی ترقی میں شاہراہیں اور موٹرویز غالب ہیں۔[129] اس سے شعبہ جاتی مسابقت کے جائزے کی اہمیت اجاگر ہوتی ہے تاکہ مسابقتی چیلنجوں اور ریلوے کو کم ترجیح دینے کے معاملے کی نشاندہی اور اس سے نمٹا جا سکے۔

مزید بر آں، پاکستان ریلوے میں نجی شعبے کی شمولیت کے بارے میں غیر مستقل نقطۂ نظر، اور مختلف اوقات میں آزاد رسائی پالیسی جیسے اقدامات کی اچانک معطلی، اس کے ہمراہ ایک غیر فعال ضوابطی فریم ورک[130] بھی شامل ہے، جو نجکاری کے عمل کی مناسب ترتیب کی ضرورت پر روشنی ڈالتا ہے جیسا کہ **سیکشن 7.4** میں درج ہے۔ اس طرح کے نقطۂ نظر سے نجی شعبے کو ریل ٹرانسپورٹ میں بھی سرمایہ کاری کرنے کی ترغیب ملتی۔ اس کے بجائے، نجی شعبے نے سفری خدمات اور بار برداری دونوں کے لیے سڑکوں کی ٹرانسپورٹ پر سرمایہ کاری کی ہے۔[131]

ریلوے شعبے میں نجی شعبے کی شمولیت اور مسابقت کی کمی اور سڑکوں کی ٹرانسپورٹ کی طرف پالیسی مرکوز کرنے کی وجہ سے صارفین کے لیے غیر معیاری نتائج برآمد ہوئے ہیں۔ مثال کے طور پر، پاکستان کی بار برداری کی ٹرانسپورٹ میں ریلوے کا حصہ 1950ء کی دہائی میں تقریباً 86 فیصد سے گھٹ کر 2020ء میں 6 فیصد رہ گیا۔ اس کے مقابلے میں، 2021ء میں جرمن ریل کا بار برداری میں حصہ تقریباً 19 فیصد تھا، جبکہ متعدد دیگر یورپی ممالک میں یہ حجم 25 فیصد سے زیادہ تھا۔ اس بات کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ ایک بار بردار ٹرین 100 ٹرکوں کی جگہ لے سکتی ہے، جس میں ریل 250 میل فی گیلن ایندھن کی رفتار سے سامان لے جاتی ہے جبکہ سڑک کے ذریعے ایک گیلن میں صرف 90 میل مسافت طے کی جاتی ہے،[132] مجموعی طور پر معیشت اس غلط پالیسی کا شکار ہو جایا کرتی ہے۔

ان چیلنجوں کے ساتھ ساتھ، پاکستان ریلوے کو چار بڑے مسائل کا سامنا ہے۔ اوّل، آپریشنز اور غیر متوازن کاروباری ترجیحات سے متعلق ہے۔ پاکستان ریلوے کی بزنس ماڈل اصلاحات میں عوامی اور تجارتی مفادات کو ہم آہنگ کرتے ہوئے دہری توجہ کے ماڈل کو اپنانا شامل ہو سکتا ہے، جس میں موثر اصلاحات یقینی بنانے کے لیے مقاصد کی وضاحت موجود ہو۔ ریلوے کے کاروبار میں بار برداری خدمات کے اہم کردار کے باوجود، پاکستان ریلوے میں مسافروں کو خدمات فراہم کرنا غالب رہا ہے، یعنی 70-75 فیصد ٹرین مسافت سفری خدمات کی فراہمی کے لیے وقف ہے۔ مسافروں کو سفری خدمات کی فراہمی کے لیے بار برداری کی آمدنی پر بطور زرِ اعانت انحصار کرنا ریلوے کی ناقص کارکردگی کی پردہ پوشی اور وسائل کی منطقی تقسیم کے معاشی جواز کو مسخ کرتا ہے۔ پاکستان ریلوے کے باربرداری کاروبار کی غیر موثر اور ابتر کارکردگی اس حقیقت سے ظاہر ہوتی ہے کہ باربرداری کرنے والے ادارے کی خدمات ناقابلِ بھروسہ ہونے کی وجہ سے ریلوے کی باربرداری خدمات کا استعمال نہیں کرتے ہیں۔ سڑک کے ٹرانسپورٹ آپریٹرز کے برعکس، مسابقت کی کمی کی وجہ سے ریل کے استعمال کی لاگت بھی

---

[128] قمر، یو اور سعید (2017ء)۔ عمران، ایم (2009ء)۔ طاہر، این اور طاہر، پی (2020ء)۔

[129] آزاد رسائی پالیسی (او اے پی) ریلوے خدمات کو "منقسم" کرکے ریلوے کے بنیادی ڈھانچے کے موثر استعمال کے لیے متعارف کرائی گئی تھی۔ پاکستان اسٹیٹ آئل (پی ایس او) کی جانب سے نجی پاور اسٹیشنوں کو ریل کے ذریعے ایندھن پہنچانے کے لیے نجی شعبے سے بولیاں طلب کی جاتی تھیں۔ 1997 میں، آزاد رسائی پالیسی کو تقویت دینے کے لیے، حکومت نے پاکستان ریلوے کی نجکاری کا بھی فیصلہ کیا۔ عالمی بینک (1999ء)۔ نجکاری کمیشن (2018ء)۔

[130] ریلوے ریگولیٹری اتھارٹی آرڈیننس 2002ء کے نفاذ کے باوجود ریلوے ریگولیٹری اتھارٹی (آر آر اے) غیر فعال رہی جس کی وجہ سے حکومت اس شعبے کی اصل ضابطہ کار بن کر رہ گئی۔ (ماخذ: ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء))

[131] ایشیائی ترقیاتی بینک (این ڈی)۔ عمران، ایم (2009ء)۔

[132] قمر، یو اور سعید (2017ء). وزارت مواصلات (2020ء)۔ کنیتا و دیگر۔ (2014ء)۔

زیادہ ہے۔ مزید بر آں، پاکستان ریلوے کے باربرداری کے نرخ معین ہیں اور مارکیٹ پر مبنی نہیں ہیں جو اس کی مسابقت کو مزید کمزور کرتے ہیں۔[133]

دوم یہ ہے کہ پاکستان ریلوے پر سول سروس کے سخت ضوابط کا بوجھ بھی ڈالا گیا ہے جو ایک موثر کارکردگی کے حامل کمرشل ادارے کے تقاضوں سے مطابقت نہیں رکھتا۔ ان میں سے کچھ تنخواہوں کی کم سطح، بھرتی اور برطرفی کے عمل پر پابندی، اور کارکردگی پر مبنی معاوضے کی عدم موجودگی ہیں، اس سب کی وجہ سے پاکستان ریلوے اعلیٰ درجے کے انتظامی اور تکنیکی اہلیت کے حامل ٹیلنٹ کو راغب کرنے سے قاصر اور بہ سرعت ترقی پذیر ٹرانسپورٹ کے شعبے میں اختراع اور حالات کے مطابق خود کو ڈھالنے سے متعلق ریلوے کی صلاحیت کمزور ہوگئی ہے۔ تاہم بحیثیتِ ادارہ، پاکستان میں تمام ریاستی ملکیت کے وفاقی کمرشل کاروباری اداروں میں ریلوے کے ملازمین کی تعداد سب سے زیادہ 61,713 ہے، جن کی تنخواہیں اور پنشن ریلوے کے آپریٹنگ اخراجات بڑھانے میں اہم کردار ادا کرتی ہیں۔[134]

سوم، کارپوریٹ گورننس کے چیلنجوں نے بھی ریلوے کی کمزور کارکردگی میں کردار ادا کیا ہے۔ مثال کے طور پر ریٹائرمنٹ سے چند ماہ قبل بی پی ایس-21 کے سینئر ترین افسر کو پاکستان ریلوے کا سی ای او مقرر کیے جانے کے عمل نے حوصلہ افزائی اور توانائی اور سہولت رساں اصلاحات کا خلا پیدا کیا۔ اسی طرح ریلوے بورڈ کی کارکردگی کی عدم نگرانی اور بورڈ کے آزاد ارکان کی ناکافی تعداد بھی کچھ ایسے مسائل ہیں، جنہیں حل کرنے کی ضرورت ہے، اور اس کے لیے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے حالیہ ایکٹ اور پالیسی پر عملدرآمد کرنا انتہائی اہمیت کا حامل ہے۔[135]

موثر کارپوریٹ گورننس کا فقدان تاریخی طور پر زائد خسارے کا باعث بنا، اور منصوبوں میں تاخیر اور قانونی چارہ جوئی نے ریل ٹرانسپورٹ میں نجی شعبے کی شراکت کی مزید حوصلہ شکنی کی۔ ریلوے کی بحالی کی غرض سے متعدد اصلاحاتی کوششیں کی گئی ہیں۔ ان میں نئی بوگیوں اور گاڑیوں کی خریداری سے متعلق منصوبے، ٹریک رسائی پالیسی 2010ء کے تحت ٹریک رسائی کے معاہدوں پر عمل درآمد؛[136] ریلوے کی تنظیم نو (2001ء)؛ نجی شعبے کے ریل آپریشنز سے متعلق منصوبوں کی تشکیل کے لیے پروجیکٹ مینجمنٹ دفاتر کا قیام؛ اور نیشنل ٹرانسپورٹ پالیسی آف پاکستان (2018ء) کے تحت کی جانے والی کوششیں شامل ہیں۔ یہ امر اس بات کی ایک منطبق مثال ہے کہ کس طرح اچھی کارپوریٹ گورننس کی عدم موجودگی میں ادارے کی تشکیلِ نو اور نجی شعبے کے فریقوں کو متعارف کرانے کے لیے اصلاحات کے نتائج برآمد نہیں ہوئے۔[137]

چہارم، پاکستان ریلوے کی قانون سازی، ریلوے ایکٹ 1890ء، اور متعلقہ قانون سازی فرسودہ ہے اور سرکاری و نجی انفراسٹرکچر شراکت داری کے جدید تقاضوں کو پورا کرنے میں ناکام رہی ہے۔[138] مثال کے طور پر، پاکستان ریلوے کو بنیادی طور پر فرسودہ قانونی فریم ورک اور ابتر داخلی کارکردگی کی وجہ سے اپنی وسیع اراضی کو تجارتی بنانے کے لیے جدوجہد کرنا پڑی ہے، بنیادی طور پر ریلوے ایکٹ 1890ء میں ریلوے کی زمین کی کمرشلائزیشن اور ری ڈیولپمنٹ کے لیے واضح شقوں کا فقدان ہے، جس کی وجہ سے مارکیٹ پر مبنی آمدنی کے ذرائع پیدا کرنے میں بڑی رکاوٹیں درپیش ہوتی ہیں۔ داخلی طور پر، پاکستان ریلوے کو غیر پیشہ ورانہ انتظامی روایات، طریقہ کار کی بدانتظامی، اور اپنی زمین کو تجاوزات سے بچانے میں ناکامی کی وجہ سے رکاوٹوں کا سامنا ہے۔ عالمی روایات کے برعکس، جہاں ریلوے اپنی معاشی سرگرمیوں کو جلاِ دینے کے لیے اپنی زمین سے فائدہ

133 فیض، اے (1993ء)۔ لونی، آر ای (1998ء)۔ حق، این اور انور، ایس (2024ء)۔ سی اے آر ای سی (2021ء)۔

134 لونی، آر ای (1998ء)۔

135 حسین، آئی (2021-2018ء)۔ سی ایم یو (2023ء)۔

136 ٹریک رسائی پالیسی کا مقصد ٹرمینل سہولیات کے انتظام اور آپریشن میں نجی شعبے کی شمولیت تھی۔ (ماخذ: اقتصادی سروے آف پاکستان (2013ء)

137 پاکستان ریلوے میں اصلاحات کے لیے متعدد کوششیں کی گئی ہیں۔ مثال کے طور پر، 1997ء میں، حکومتِ پاکستان نے ریلوے کی نجکاری کے لیے اپنی حکمت عملی کا اعلان کیا۔ 2001ء میں ریلوے کی تشکیل نو اور حقوق (سی او آر) سے متعلق کمیٹی کی ایک رپورٹ میں باربرداری کاروبار کے لیے پاکستان کے ریل نیٹ ورک پر نجی شعبے کی ریل صنعت کو شامل کرنے اور ضابطہ کاری پر غور کیا گیا اور بندرگاہوں، صنعتی زونز اور شہری علاقوں کے اندر آخری میل تک رابطے پر غور و خوض کیا گیا۔ اے جی پی (2023ء)۔

138 ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)۔

اٹھاتی ہے، پاکستان ریلوے نے اپنے کم استعمال شدہ اثاثے، جیسے اراضی رہائشی مقاصد کے لیے کوڑیوں کے دام پر لیز پر دیدی، جو بڑی آمدنی پیدا کرنے کے حوالے سے اور ادارے کو دوبارہ اپنے پیروں پر کھڑا کرنے کے ایک ضائع شدہ موقع کی عکاسی ہے۔[139]

**پاکستان انٹرنیشنل ایئرلائنز: مزدوروں کے خدشات کا ازالہ انتہائی اہم ہے**

پی آئی اے کے مالی خسارے میں تقریباً دو دہائیوں سے مسلسل اضافہ ہو رہا ہے (**شکل 7.19**)۔ یہ خسارہ بہت سے کاروباری اور آپریشنل مسائل کے ساتھ ساتھ ریاستی ملکیت کے اس کاروباری ادارے کی لیبر یونین کی طرف سے درپیش چیلنجوں کے باعث ضوابطی اور پالیسی رکاوٹوں کی وجہ سے سامنے آیا۔

قومی ایئر لائن کو متعدد کاروباری اور آپریشنل چیلنجوں کا سامنا کرنا پڑا ہے، جس میں بدانتظامی، ابتر آپریشنل کارکردگی، مبینہ بدعنوانی، خدمات کے معیار میں انحطاط،[140] عمر رسیدہ فضائی بیڑے، اور خراب حفاظتی درجہ بندی شامل ہیں (**جدول 7.2**)۔ مثال کے طور پر پی آئی اے کے خصوصی آڈٹ کے دوران ائیر لائن کی خریداری اور کنٹریکٹ مینجمنٹ، اثاثوں کے استعمال اور مالی آپریشنز میں کچھ بے ضابطگیاں دیکھی گئیں جس سے قومی خزانے کو بھاری نقصان پہنچا۔ اسی طرح، حفاظتی خدشات کی وجہ سے، یورپی یونین نے 2007ء اور بعد میں 2020ء کے دوران پی آئی اے کی یورپ کے لیے پروازوں پر پابندی عائد کردی، جس سے پی آئی اے کے منافع کو نقصان پہنچا۔[141] اس طرح کی مثالوں کا نہ صرف یورپی یونین کے آپریشنز سے ہونے والی آمدنی پر براہ راست اثر پڑا بلکہ ساکھ کے نقصانات کی صورت میں بھی بالواسطہ یہ اثرات پڑے کہ صارفین نے اپنی ترجیحات تبدیل کرلیں۔ قومی فضائی ادارے کو ایک ہزار سے زائد عدالتی مقدمات اور حکم امتناع کا بھی سامنا ہے، جس میں اس کے مفید مالی اور انتظامی وسائل صَرف ہوئے۔[142]

اس کے ساتھ ساتھ پی آئی اے میں دیگر ایئرلائنز کے مقابلے میں فی طیارہ ملازمین کی تعداد زیادہ ہے کیونکہ ایئرلائن کو جعلی ملازمین کے مسئلے کا سامنا ہے، جن میں سے بہت سے جعلی ڈگریوں کے حامل ہیں۔ پی آئی اے میں انسانی وسائل کے بوجھ میں بڑے اضافے کو سیاسی بھرتیوں سے منسوب کیا جاتا ہے۔[143] حکومت اس امر سے آگاہ رہی ہے اور حالیہ برسوں میں رضاکارانہ علیحدگی کی اسکیموں کے ذریعے پی آئی اے کے ملازمین کی تعداد کو کسی حد تک کم کرنے میں کامیاب رہی ہے۔ تاہم، ملازمین کے خدشات دور کرنا ایک بڑا چیلنج رہا ہے۔ پی آئی اے کی انتہائی منظم نجکاری مخالف لیبر یونین کی سرگرمیوں اور اس کی سیاست نے ایئرلائنز کی کارکردگی کو بہتر بنانے کے مقصد سے کاروباری اور آپریشن اصلاحات کو اکثر و بیشتر متاثر کیا ہے۔ یہ انتظامی فیصلوں میں ان کی مداخلت اور عموماً عدم تعاون کے رویے دونوں کی وجہ سے ہے۔[144]

پالیسی چیلنجز کے نقطۂ نظر سے پی آئی اے کے زوال کا آغاز 1990ء کی دہائی میں اوپن اسکائیز پالیسی (او ایس پی) کے اعلان کے بعد ہوا۔ اگرچہ او ایس پی کا مقصد بین الاقوامی ہوابازی کی صنعت کے قواعد و ضوابط کو دوطرفہ بنیادوں پر آزاد بنانا ہے، لیکن پاکستان کے معاملے میں، دبئی، ابوظہبی، دوحہ اور استنبول جیسے شہروں کے ساتھ یکطرفہ او ایس پی معاہدوں نے خاصا نقصان پہنچایا۔[145] اس سے پی آئی اے کو سب سے زیادہ نقصان پہنچا، کیونکہ 1990 کی دہائی میں پاکستان کے نجی شعبے کی ایئرلائنز ابتدائی مراحل میں تھیں، جبکہ پی آئی اے کے پاس سب سے بڑا آپریشن تھا، اور اب بھی اس کے فضائی بیڑے کا حجم سب سے بڑا ہے، جو نسبتاً بلند معین لاگت پر منتج ہوتا ہے۔

[139] اسلم، اے ایم (2023ء)۔
[140] سینیٹ آف پاکستان (2020ء)۔
[141] اے جی پی آر (2018ء)
[142] وزارتِ ہوابازی (2015ء)۔
[143] اسٹیٹ بینک (2011ء)
[144] وزارتِ ہوابازی (2015ء)؛ وزارتِ ہوابازی (2021ء)؛ وزارتِ ہوابازی (2023ء)۔
[145] اصغر، ایس، اور محسن، ایچ (2023ء)

جدول 7.2: پی آئی اے کا منتخب بین الاقوامی ایئر لائنز سے موازنہ

فضائی بیڑے کی اوسط عمر برسوں میں؛ بیڑے کا حجم اور فی طیارہ ملازمین کی تعداد؛ تحفظی درجہ بندی 7 میں سے

| ایئر لائنز | ملک | اوسط فضائی بیڑہ (برسوں میں)الف | فضائی بیڑے کا | فی طیارہ ملازمین کی تعداد | تحفظی درجہ بندی* (7 میں |
|---|---|---|---|---|---|
| سری لنکن ایئر لائنز | سری لنکا | 10.8 | 23 | 237 | 7 |
| پی آئی اے | پاکستان | 16.8 | 34 | 230 | 1 |
| ایمرٹس | متحدہ عرب امارات | 10.6 | 260 | 192 | 7 |
| قطر ایئر ویز | قطر | 9.3 | 284 | 188 | 7 |
| ایئر انڈیا | بھارت | 15.4 | 128 | 94 | 4 |
| اتحاد ایئر ویز | متحدہ عرب امارات | 8.3 | 95 | 87 | 7 |
| ترکش ایئر لائنز | ترکیہ | 8.9 | 440 | 75 | 7 |
| سیرین ایئر | پاکستان | 14.9 | 7[a] | دستیاب نہیں | دستیاب نہیں |
| ایئر سیال | پاکستان | 15.4 | 5[a] | دستیاب نہیں | دستیاب نہیں |
| فلائی جناح | پاکستان | 8.7 | 5[a] | دستیاب نہیں | دستیاب نہیں |
| ایئر بلیو | پاکستان | 10.2 | 12[a] | دستیاب نہیں | دستیاب نہیں |

درجہ بندی میں 1 کم ترین اور 7 بلند ترین ہے

ماخذ: الف www.planespotters.net؛ ب وزارتِ ہوابازی، ویب سائٹس پر دستیاب متعلقہ ایئر لائنز کے مالی گوشوارے؛ ج www.airlineratings.com

اس کے ساتھ ساتھ حکومت نے بین الاقوامی ٹریفک حقوق مختص کرتے ہوئے پی آئی اے کو ترجیح دی۔ مسابقتی غیر جانبداری کی عدم موجودگی کے نتیجے میں ایئر لائنز کے ساتھ غیر مساوی سلوک ہوتا ہے، جو زیادہ موثر فریقوں کو نقصان پہنچا کر مسابقت میں بگاڑ پیدا کرتا ہے، اور ناکافی مسابقت کی وجہ سے پی آئی اے کی خدمات کے معیار میں کمی کا باعث بنتا ہے۔ مثال کے طور پر پالیسی کے مطابق صارف ایئر لائنز کو سول ایوی ایشن کی فراہم کردہ خدمات کے لیے نیویگیشن چارجز ادا کرنے ہوتے ہیں۔ کبھی کبھار ادائیگیوں کی نادہندہ ہونے کے باوجود، پی آئی اے نے خدمات کا استعمال جاری رکھا، جسے ضابطہ کار کی طرف سے ایک طرح کا امتیازی سلوک گردانا جاتا ہے۔[146]

پی آئی اے متعدد ضوابطی مسائل سے بھی متاثر ہے، جس سے بلاواسطہ اور بالواسطہ طور پر ایئر لائنز کے آپریشنز اور منافع پر اثر پڑتا ہے۔ مثلاً، جب پی آئی اے نجی شعبے کی ایئر لائنز کے ساتھ مقابلہ میں ہے، تو یہ سرکاری شعبے کے قواعد، جیسے پبلک پروکیورمنٹ ریگولیٹری اتھارٹی (پی پی آر اے) کے قواعد کے تحت کام کرتی ہے۔ ایک ایسی مارکیٹ میں اس طرح کا بیوروکریٹک عمل، جو عالمی سطح پر تیزی سے بہ سرعت، مسابقتی، آزاد اور ضابطوں کی قدغنوں میں جکڑی ہوئی نہیں ہے، کسی بھی ایئر لائنز کو موثر طور پر کام کرنے سے روکتا ہے۔ یہ چیلنج خاص طور پر اس وقت نمایاں ہوتا ہے جب انتظامیہ کسی موقع کا فائدہ نہیں اٹھا سکتی ہے اور نہ ہی فوری کاروباری اور آپریشنل فیصلے کر سکتی ہے۔[147]

اس کے ساتھ ساتھ، دو ضوابطی چیلنجز خاص طور پر نمایاں ہیں: ہوائی اڈے کی ضابطہ کاری، اور ٹیکس۔ پاکستان میں سول ایوی ایشن اتھارٹی کے تین کردار ہیں: (i) یہ ریگولیٹری باڈی کے طور پر کام کرتا ہے جو پاکستان میں تمام فضائی کمپنیوں کی سرٹیفکیشن اور نگرانی کا ذمہ دار ہے۔ (ii) یہ ہوائی اڈوں کا مالک اور آپریٹر ہے، اور (iii) یہ نیوی گیشن خدمات کی فراہمی کے لیے ذمہ دار ہے۔[148] سول ایوی ایشن اتھارٹی کی بطور ضابطہ کار اجارہ داری ہونے کی وجہ سے ہوائی اڈوں کے انفراسٹرکچر کے استعمال کنندگان، پی آئی اے اور ملک کے دیگر نجی ایئر لائنز غیر محفوظ ہو کر رہ جاتے ہیں۔ ٹیکسوں کے لحاظ سے ملکی پروازوں پر ٹیکس کی بلند

[146] عالمی بینک (2019ء)۔

[147] اصغر، ایس، اور محسن، ایچ (2023ء)؛ وزارتِ خزانہ (2015ء)

[148] سی سی پی (2012ء)

سطحیں ائیر لائنز کے ٹکٹوں کی بلند قیمتوں پر منتج ہوئیں، جس کی وجہ سے ہوائی سفر کی طلب میں کمی آئی ہے، جو پی آئی اے اور دیگر ایئر لائنز دونوں کے منافع پر اثر ڈالتا ہے۔[149]

لہٰذا، پی آئی اے میں اصلاحات کے لیے ہوابازی کے شعبے میں بھی اصلاحات کا کرنا ہوں گی۔ اس مقصد کے لیے ترکش ایئر لائنز کی کامیابی سے سبق سیکھا جاسکتا ہے۔ سنہ 2000ء کی دہائی کے بعد سے، ترکش ایئر لائنز میں متعدد اصلاحات ہوئی ہیں، جن میں ملکی منڈی کی ضوابطی قدغنیں ختم کرنا اور مسابقت کو فروغ دینا، ٹکٹوں کی قیمتوں کے طریقہ کار کو آزاد کرنا، ترکش ایئر لائنز کی بین الاقوامی مسابقت کو بہتر بنانا؛ اور بین الاقوامی شہری ہوابازی کے معاہدوں کی تعداد میں اضافہ شامل ہیں۔ ان اقدامات کی مدد سے فضائی ٹریفک میں اضافے کے ساتھ ساتھ، خدمات کے معیار میں بہتری اور کرایوں میں کمی آئی۔[150] اس مقصد کے لیے، قومی ہوابازی پالیسی 2023ء کا اجراء، صحیح سمت میں ایک قدم ہے، جس کے ذریعے پاکستان کا مقصد یکطرفہ اوپن اسکائی پالیسی سمیت متعدد معاملات کو درست کرنا ہے۔[151]

تاہم، ادارے کی سطح کی اصلاحات کے پس منظر میں، ملازمین کے مسائل کے حل کی خاطر فریم ورک کے نفاذ کے لیے بھرپور کوششوں کی ضرورت ہوگی (جیسا کہ **سیکشن 7.4** میں درج ہے)، جس کی عدم موجودگی میں پی آئی اے کا اصلاحاتی عمل خطرے میں پڑ سکتا ہے۔ حکومت نے ماضی میں پی آئی اے میں اصلاحات متعارف کرانے کی متعدد ناکام کوششیں کی ہیں۔ مثال کے طور پر 2015ء میں حکومت نے اصلاحات متعارف کرانے کی کوشش کی۔ تاہم پی آئی اے کے ملازمین نے جوائنٹ ایکشن کمیٹی بنائی اور ہڑتال پر چلے گئے، جس کا نتیجہ یہ ہوا کہ 2016ء میں یہ اصلاحات واپس لے لی گئیں۔[152] اس کے ہمراہ سیاسی عزم کے فقدان، ساختی نقائص اور ایئر لائنز کی خراب مالی صحت نے ماضی میں پی آئی اے کی نجکاری کی کوششوں میں رکاوٹیں ڈالی۔[153]

پاکستان کے ریاستی ملکیت کے فضائی ادارے کے لیے اس قسم کے چیلنجز انوکھے نہیں ہیں۔ مثال کے طور پر، ترکیہ کی ہوابازی کی اصلاحات کے معاملے میں سیاسی مداخلت نے، مزدور یونین اور تاریخی ریاستی زرِاعانت دونوں کے اعتبار سے، اصلاحات کے عمل میں رکاوٹ ڈالی۔[154] تاہم، سیاسی اتفاق رائے اور مزدوروں کے خدشات موثر انداز سے دور کرنے کے سبب اصلاحات بالآخر ممکن ہو گئیں۔

## 7.6 اختتامیہ

دنیا بھر میں سرکاری ملکیت کے ادارے اپنی روایتی شکل میں غیر موثر اور سرکاری وسائل پر بوجھ ثابت ہوئے ہیں۔ نتیجتاً، ان کے ایکو سسٹم میں تبدیلیوں کے ہمراہ، 1980ء کی دہائی کے بعد سے بڑی اصلاحات کی گئی ہیں۔ سب سے اہم سبق جو عالمی تجربے سے ملتا ہے وہ یہ ہے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی ملکیت میں اصلاحات، جو اکثر نجکاری کے ذریعے کی جاتی ہیں، ہر مرض کی دوا نہیں ہیں۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات کی کامیابی، چاہے وہ نجکاری یا ادارے کو برقرار رکھنے کے ذریعے ہو، کا دارومدار ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکو سسٹم میں بنیادی اصلاحات کرنے پر ہے، جس میں مسابقت اور ضابطہ کاری سے آزادی کو مضبوط بنانے، شفافیت اور احتساب، اور کارپوریٹ گورننس کا ایک طاقتور فریم ورک پر توجہ مرکوز کی جائے۔

پاکستان ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں کامیاب اصلاحات کے حصول میں دیگر ممالک سے بہت پیچھے ہے۔ یہ اصلاحات وقفے وقفے سے جاری رہی ہیں اور یہ عمل بیرونی دباؤ کی وجہ سے جلد بازی میں ہوا یا پھر سیاسی اتفاق رائے نہ

[149] سینیٹ آف پاکستان (2020ء)؛ سی سی پی (2016ء)۔
[150] اصغر، ایس، اور محسن، ایچ (2023ء)؛ درسن و دیگر (2014ء)۔
[151] قومی ایوی ایشن پالیسی 2023ء
[152] اصغر، ایس، اور محسن، ایچ (2023ء)
[153] ایشیائی ترقیاتی بینک (2008ء)
[154] درسن و دیگر (2014ء)

ہونے کی وجہ سے بار بار تعطل کا شکار رہا۔ نتیجتاً، اس کا سلسلہ ہنوز جاری ہے۔ فی الوقت، پاکستان میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو ایک اہم چیلنج درپیش ہے، جو گذشتہ آٹھ سال سے مسلسل خالص خسارے کا سامنا کر رہے ہیں، جس کے لیے حکومت کی جانب سے مستقل مالیاتی اعانت کی ضرورت پیش آتی ہے۔ مالی سال 16ء اور مالی سال 23ء کے درمیان زرِ اعانت، گرانٹس، قرضوں اور ایکویٹی کے ادخالات سمیت مجموعی مالیاتی اعانت 6.7 ٹریلین روپے تک پہنچ گئی، جو سالانہ جی ڈی پی کا اوسطاً 1.4 فیصد ہے۔ مزید برآں، حکومتی ضمانتوں کی شکل میں ہنگامی واجبات، مالیاتی استحکام کے لیے اضافی خطرات پیدا کر رہے ہیں۔

اس انحصار کی غیر مستحکم نوعیت کے ساتھ ساتھ ریاستی ملکیت کے متعدد کاروباری اداروں کی اشیا اور خدمات کے گرتے ہوئے معیار نے معاشی استحکام کے لیے ان کی اصلاحات کو ناگزیر بنا دیا ہے۔ ظاہر ہے کہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات ایک طویل، پیچیدہ اور مشکل عمل ہے، جس میں ملازمین کے مسائل کے حل، جیسے کام نہ ہونے کی وجہ سے ملازمتوں کا خاتمہ، اور تحدیدی بجٹ کا نفاذ شامل ہے۔ تاہم، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو درپیش چیلنجز ممکنہ طور پر ان اداروں میں اصلاحات کے لیے ملک میں داخلی طور بڑھتے ہوئے دباؤ کے باعث سیاسی اتفاق رائے حاصل کرنے کے لیے ایک اہم نقطہ ثابت ہوسکتے ہیں، خاص طور پر جب ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی افرادی قوت میں ممکنہ کمی، روزگار کے مجموعی حجم میں ان کا قدرے کم حصہ ہونے کی بنا پر، زیادہ نہ جاسکتی ہو۔ اس مقصد کے لیے پارلیمنٹ اور میڈیا میں پالیسی آپشنز کے بارے میں آگاہی، سرِ عام اور شفاف بحث و مباحثے سے ممکنہ طور پر عوامی خدشات دور ہوسکتے ہیں اور اصلاحات کی راہ میں حائل رکاوٹوں کو دور کرنے میں مدد مل سکتی ہے۔

تاہم، یہ امر لازمی ہے کہ پالیسی ساز بحسن و خوبی فعال مسابقتی منڈیوں، موثر ضابطہ کاری اور ادارہ جاتی ماحول میں بہتری یقینی بنانے کے وسیع تر تناظر میں ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحات مرتب کریں۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات کو محض نجکاری سے جوڑنا، پاکستان میں اصلاحاتی کوششوں کی وہی تاریخی غلطیاں دہرانے کا خطرہ پیدا کرتا ہے، جب نجکاری کے قلیل مدتی اہداف کے حصول کی غرض سے ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اصلاحات میں متذکرہ بالا لازمی عناصر کو نظر انداز کیا گیا تھا۔ درحقیقت، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکو سسٹم میں بنیادی اصلاحات کیے بغیر ان اداروں اصلاحات محض ملکیت کے تبادلے تک محدود ہو کر رہ جاتی ہیں، جس سے خمیازہ صارفین کو مسلسل ابتر کارکردگی کی صورت بھگتنا پڑتا ہے۔

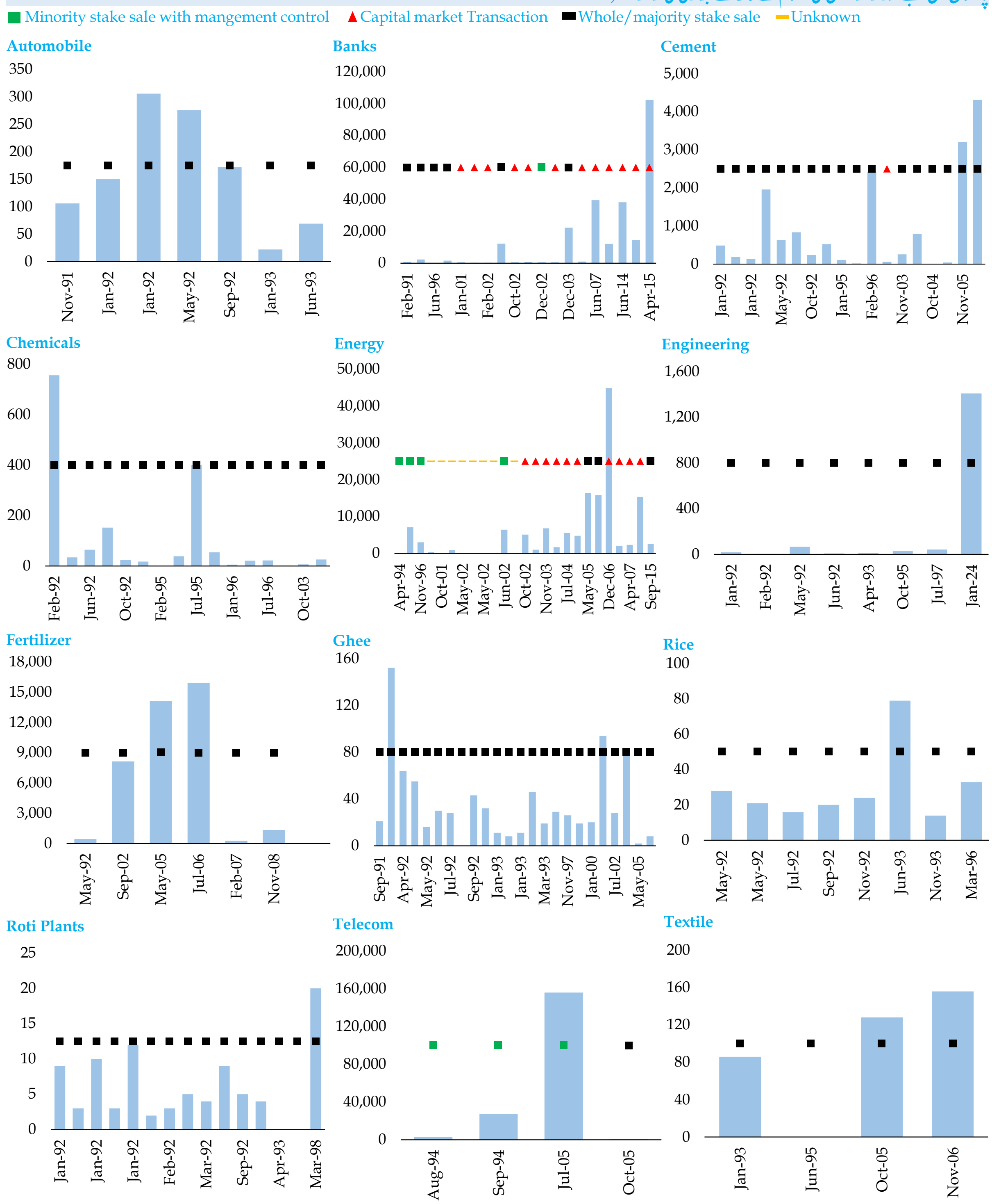
اس سلسلے میں حکومت کے حالیہ اقدامات، یعنی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کا گورننس اینڈ اونرشپ ایکٹ 2023ء اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی اونرشپ اینڈ مینجمنٹ پالیسی 2023ء کا نفاذ، ان اداروں میں اصلاحاتی کوششوں کے حوالے سے سابقہ حکومتی نقطۂ نظر سے نمایاں طور پر تبدیل ہونے کی نشاندہی کرتا ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے بارے میں ایک مستقل کابینہ کمیٹی کا قیام، جس میں واضح طور پر متعین شرائط موجود ہوں، ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارکردگی کا جائزہ لینے کے لیے مرکزی نگراں یونٹ کی تشکیل؛ مسابقتی شعبہ جاتی جائزے لینے، مسابقتی غیر جانبداری کو یقینی بنانے، متعلقہ وزارت کی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے انتظام بے جا دخل اندازی کو کم کرنے کی ہدایات؛ اور ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کی کارپوریٹ گورننس کے لیے بہترین روایات اپنانا، درست سمت میں کچھ اہم اقدامات ہیں۔

ان مثبت اقدامات کے اثرات کا انحصار ان پر عمل درآمد کے لیے ظاہر کیے جانے والے عزم پر ہے۔ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کے ایکٹ میں ان اداروں کے حوالے سے حالیہ قانون اور پالیسی کی عدم تعمیل پر جرمانے کی شقوں کو شامل کرنا، اس مقصد کے لیے مددگار ثابت ہوسکتا ہے۔ اس حقیقت کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ اصلاحات یکبارگی معاملہ نہیں ہے، مسابقت اور موثر ضابطہ کاری مضبوط بنانے کے لیے پالیسی اصولوں، ادارہ جاتی ذمہ داریوں، ٹائم لائنز اور درست ترتیب کے ذریعے جاری کوششوں کو تقویت دی جاسکتی ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ، موجودہ دوہرے / ہائبرڈ گورننس ماڈل کے بجائے، جہاں ریاستی ملکیت کے کاروباری ادارے اب بھی متعلقہ وزارتوں کی ملکیت میں ہیں، ابھرتے ہوئی بہترین عالمی رویات کے مطابق ایک مرکزی ماڈل بروئے کار لایا جاسکتا ہے، تاکہ ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں کو متعلقہ وزارتوں کے اثر و رسوخ سے مکمل

طور پر علیحدہ کرنے میں مدد ملے اور ملکیت اور ضوابطی کرداروں کا ملغوبہ بننے سے بچا جاسکے۔ آخراً، سیاسی اتفاق رائے پیدا کرنے اور وسیع تر عوامی تائید حاصل کرنے کے لیے ادارہ جاتی بندوبست کو مضبوط بنانے کے ہمراہ ملازمین کے ممکنہ مسائل حل کرنے کے لیے تخفیفی فریم ورک کی تیاری انتہائی ضروری ہے مبادا ان کی عدم موجودگی ریاستی ملکیت کے کاروباری اداروں میں اصلاحاتی عمل کو دوبارہ روک دے۔

## ضمیمہ

**پاکستان میں شعبے اور ٹرانزیکشن کی اقسام کے لحاظ سے نجکاری کی ٹرانزیکشنز**




Source: SBP staff assessment based on privatisation data for Feb-91 to Jan-24, available on Privatisation Commission website

## References:


ADB (2006). Technical Note: Labor Issues in Public .Enterprise Restructuring, Manila: Asian Development Bank

ADB (2008). Private Sector Assessment Pakistan, Manila: Asian Development Bank

ADB (2020). Reforms, Opportunities, And Challenges for .State-Owned Enterprises, Manila: Asian Development Bank

ADB (2021). Energy Sector Reforms and Financial Sustainability, Manila: Asian Development Bank, Available at www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/53165-002-ld-03.pdf, Accessed on August, 02, 2024

ADB (n.d.). Sector Assessment Summary, Manila: Asian Development Bank, Available at: https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/48404-002-ssa.pdf, Accessed on August, 02, .2024

ADB (n.d.) Global Experience with State-owned Enterprises Reforms, Manila: Asian Development Bank, Available at: www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/2-Global-Experience-with-SOE-Reforms.pdf, Assessed on .August, 02, 2024

ADB (2022). Brief Privatization of State-Owned Enterprises, Issue 47, Manila: Asian Development Bank

Aftab, S. & Shaikh, S. (2013). Reforming State-owned .Enterprises, Pakistan Policy Note No. 4, World Bank

Agora Energiewende (2019): The Liberalisation of Electricity Markets in Germany History, Development and Current Status

Ahuja, G, & Majumdar, S.K. (1998). On the Sequencing of Privatization in Transition Economies, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7, Issue No. 1

AGP (2018). Audit Report on the Accounts of Pakistan Railways, Audit Year 2017-2018, Auditor General of Pakistan

AGP (2023). Audit Report on the Accounts of Pakistan Railways, Audit Year 2022-2023, Auditor General of Pakistan

Araújo, S. & Menese, M.P. (2020). The effectiveness of social dialogue as an instrument to promote labour justice Comparative Report. EU document funded by Horizon

Asghar, S. & Mohsin, H. (2023). Pakistan Air Lines (PIA) – A Case Study, *ISSRA Papers* Volume- XV, 2023, pp. 111-125

Aslam, A. M. (2023). Unlocking Pakistan Railways Dead Capital, Research for Social Transformation & Advancement, PIDE

Australian Government Productivity Commission website: Available at: https://www.pc.gov.au/about/core-) functions/competitive-neutrality, Accessed on August, 02, 2024

Berne, M., & Pogorel, G. (2006). Privatization Experiences in France. Privatization Experiences in the European Union, 163

Bognetti, G. (2020). History of western state-owned enterprises: From the industrial revolution to the age of globalization. In *The Routledge handbook of state-owned .enterprises* (pp. 25-44). Routledge

Bokhari, S.A. (1998). History and Evolution of Privatisation in Pakistan

Borkovic, S. & Tabak, P. (2020). Economic performance of state-owned enterprises in emerging economies, European .Bank for Reconstruction and Development

Breen, M., & Doyle, D. (2013). The Determinants of Privatization: A Comparative Analysis of Developing Countries, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vo. 15, Issue (1), pp. 1–20

BTI Index 2024. Country profile; Pakistan, Bertelsmann Stiftung's Transformation Index

Campillo, M. & Miron, J. A. (1997). Why Does Inflation Differ across Countries?, *National Bureau of Economic Research*, Massachusetts Avenue: NBER

CAREC (2021). Railway Sector Assessment For Pakistan, Central Asia Regional Economic Cooperation, in light of tehnical assistance by ADB

CCP(2011).Cooking Oil and Ghee Sector in Pakistan: Compe tition Assessment Study, Islamabad: Competition Commission of Pakistan

CCP (2012). Aviation Industry in Pakistan, Competition Assessment Study, Islamabad: Competition Commission of Pakistan

CCP (2016). Enquiry Report, In the Matter of Alleged Exorbitant Increase in Airfares by Private Airline, Islamabad: Competition Commission of Pakistan

CCP (2018). Competition Assessment Study of LNG Sector in Pakistan, Islamabad: Competition Commission of Pakistan

CCP (n.d.). Competition assessment study of the fertilizer sector in Pakistan, Islamabad: Competition Commission of Pakistan

Cheema, F.S. (n.d.). Governance Related Issues of Stated-Owned Enterprises in Pakistan, Lahore: National School of Public Policy

CMU (2023). Finance Division, Aggregate Annual Report Federal State Owned Enterprises (SOEs), Islamabad: Central Monioring Unit

Constitution Petition No. 9 of 2006 & Civil Petition Nos. 345 of 2006, Pakistan Steel Mills Judgment , Available at: 394 & https://www.supremecourt.gov.pk/downloads_judgements/CJD_Pakistan_Steel_Mills_Case.pdf, Accessed on July, 29, 2024

Dursun, M. E. et. al. (2014). The transformation of a legacy carrier–A case study of Turkish Airlines. *Journal of air .transport management*, 40, 106-118

PC (2013). Economic Survey of Pakistan, Islamabad: Planning Comission

Faiz, A. (1993). "Financing Infrastructure Development" in *financing Pakistan's Development in the 1990s*, ed. Anjum Nasim Oxford University Press, 1

Faraz, N., & Samad, G. (2022). Public Sector Enterprises (PSEs) in Post-Privatization: Evidence from Pakistan. *Journal .of Applied Economics,* 25(1), pp. 1239-1259

Fedrico, Q. (2019). Patronage Appointments between Politics and Public Governance: a Review, *MPRA Paper* No. .University Library of Munich ,94650

Gan, J. (2009). Privatization in China: Experiences and Lessons. In: Barth et al. (eds) China's Emerging Financial Markets. The Milken Institute Series on Financial Innovation and Economic Growth, vol 8. Springer, Boston, .MA

GoP (2024). Federal Budget 2024-2025, Budget in brief, Islamabad: Goverrnment of Pakistan, Finance Division

Habir, M. (2021). Reforms, Opportunities, and Challenges for State-Owned Enterprises: Edited by Edimon Ginting and Kaukab Naqvi. Manila: Asian Development Bank, 2020. Pp. .368

Haque, N. & Anwar, S. (2024). Transports and Logistics, Islamabad: Pakistan Institute of Development Economics

Hussain, I. (2004). Policy Considerations before Bank Privatization Country Experience

Hussain, I. (n.d). Financing of National Highway Authority, Available at: www.ishrathusain.iba.edu.pk/pdf/financing-of-national-highway-authority.pdf, Accessed on July 29, .2024

Hussein, I. (2018-2021). Institutional Reforms Cell Prime Minister's Office Islamabad, Institutional Reforms in the Federal Government, Volume I – Section D, Reports on the Restructuring of Key Public Sector Institutions

Hussein, I. et. al. (2018). Pakistan's Institutions: We Know They Matter, But How Can They Work Better? The Wilson Centre
IBA (2009). Recent Privatitaion in Pakistan, IBA speeches Avilable at: )
http://iba.edu.pk/News/speechesarticles_drishrat/Recent_privatizations_in_Pakistan_Privatization_Commission_Jul_3 (pdf, Accessed on July 25, 2024.09_

Iftikhar, M. N. (2015). State-owned Enterprises in Pakistan: The Need for Corporate Governance and Private Investment, PRIME Report

Iftikhar, N. (2022). The case for Privatization of Pakistan's ,State-Owned Enterprises. *Discourse* 2022 .Pakistan Institute of Development Economics (PIDE)

IMF (2011). Article IV Consultation and Proposal For Post-Program Monitoring, Washington D.C.: International Monetary Fund
IMF (2014). First Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of NonObersvance of a Performance Criterion and Modification of Performance Criteria, IMF Country Report No. 14/1), Washington D.C.: International Monetary Fund

IMF (2022). Pakistan: Seventh, and Eighth Reviews of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and for Extension, Augmentation, and Rephasing of Access-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Pakistan, IMF Country Report No. 22/288, Washington D.C.: International Monetary Fund

IMF (2023). First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waiver of Non-Observance of a performance criterion, Modification of Performance Criteria and for rephrasing of Access, Washington D.C: International Monteray Fund

Imran, M. (2009). Public Transport in Pakistan: A Critical Overview, *Journal of Public Transportation*, Vol. 12, No. 2

IPS (2023). Navigating Pakistan's Power Sector Challenges: Tackling High Electricity Cost, Institute of Policy Studies Blog, Available at: https://www.ips.org.pk/navigating-pakistans-power-sector-challenges-tackling-high-electricity-.cost/, Accessed on July 29, 2024

Jafarey, V.A. (1992). Privatization, Deregulation, and Macroeconomic Policies: The Case of Pakistan, Structural Adjustment and Macroeconomic Policy Issues, International Monetary Fund

Jones, D. E., & Jones, R. W. (1977). Nationalizing education in Pakistan: Teachers' associations and the People's Party. .*Pacific Affairs*, 50(4), pp. 581-603
Kalhoro, S. A. (2022). Pakistan International Airlines: Issues Solutions, *Iqra University Research Paper* &

K-Electric, Annual Financial Statements FY00-FY23, Karachi: Karachi Electric Supply Company

KESC (2012). KESC Annual Report 2011-2012, Karachi: .Karachi Electric Supply Company

Kennedy, R. M. & Jones, L. P. (2003). Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, Especially for the Least Developed Countries, *SME Technical Working Papers Series*, United Nations Industrial Development Organization

Khan, B. (n.d.). Privatization of Banking Sector in Pakistan (A Case Study of MCB & ABL), PhD dissertation, Gomal University

Kikeri, S. et. al. (1992). Privatization: the Lessons of Experience, World Bank

Kuzman, T. (2018). Financial and Economic Consequences of Political Interference within State-Owned Enterprises, .The University of Sheffield

Lam, W. R et al. (2017). State-Owned Enterprise Reform, in *Modernizing China: investing in soft infrastructure*. .International Monetary Fund, Washington DC

Looney, R. E. (1998). The Growth and Decline of Pakistan's Rail System, *International Journal of Transport Economics*, Vol. No. 3, pp. 353-378 ,25

Majumdar, A. & Ochieng, W. (2003). Part Privatization of United Kingdom's Airspace: National Air Traffic Services' Experience One Year On. *Transportation research record*, .pp. 30-40 ,(1)1850

Malik, A. (2012). Power Crisis in Pakistan: A Crisis in Governance? *PIDE Monograph Series* Vol. 2012, No. 1, .Pakistan Institute of Development Economics

.Malik, A. (2015). Tackling the Energy Crisis, ed. Amjad, R .Burki, S. Cambridge University Press &

Marks, S.G. (1999). The Separation of Ownership and .Control, in *Encyclopaedia of law and economics 3*

Megginson, W. L. and Netter, J. M. (1999). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Nota di Lavoro*, No. 1.1999, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Milano

MoA (2015). Yearbook 2014-15, Islamabad: Ministry of Aviation

MoA (2021). Yearbook 2020-21, Islamabad: Ministry of Aviation

MoA (2023). Yearbook 2022-23, Islamabad: Ministry of Aviation

MoC (2020). National Freight and Logistics Policy, Ministry of Communication

MoF (2021). State-Owned Enterprises Triage: Reforms & .Way Forward, Islamabad: Ministry of Finance

MoF (2023), Aggregate Annual Report Federal State Owned Enterprises (SOEs) Financial Year 2023, Islamabad: Ministry .of Finance

MoF (2024). Pakistan Economic Survey 2023-24, Chapter 13: Transport and Communication, Islamabad: Ministry of .Finance

Mohamed, A, et al. (2018). A Framework and Evaluation Technique for Project's Viability of Privatization Highway Projects in Malaysia, *International Journal of Engineering and .Technology*, Vol. 9, No. 6

Montenegro, A. (1995). Economic reforms in Colombia - Regulation and Deregulation, 1990-94, *WBI working papers*, .Report No.19692, World Bank Group

Mroczek, J., & Bałtowski, M. (2022). Foreign State-Owned Enterprises in the World's Largest Economies–Comparative and Sectoral Analysis. Annales Universitatis Mariae Curie-.Skłodowska, sectio H–Oeconomia, 56(2), pp. 77-95

Musacchio et al. (2015). State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions, Institutions for Development Sector, Discussion Paper No. 401, Inter-.American Development Bank

Nadeem, S. & Aziz, A. (2018). National and Professional: Anchoring High Performance in PTCL, *Asian Journal of Management Cases*, , vol. 15(2), pages 166-183

Naseem, F., & Ghulam, S. (2022). Public Sector Enterprises (PSEs) in Post-Privatization: Evidence from Pakistan, *Journal of Applied Economics*, Vol. 25, Issue 1, pp. 1239-1259

National Aviation Policy 2023, also available at: www.caapakistan.com.pk/upload/AT/Approved%20NAP-pdf.2023

NCP (2022). Concessions – Privatization or PPP?, National Center for Privatization & PPP, Kingdom of Saudia Arabia: National Center For Privatization

NEPRA, (n.d) Frequently Ask Questions (FAQs) Wholesale Market/ CTBCM model, Available at: www.nepra.org.pk/CTBCM/FAQs%20on%20CTBCM_NEPRA_130722.pdf, Assessed on August 05,2021

NEPRA, Performance Evaluation Report of Distribution Companies FY 2020-23

NEPRA (2023), State of Industry Report 2023, Islamabad: NEPRA

Obinger, H. et. al. (2016). The Political Economy of .Privatization in Rich Democracies. Oxford University Press

OECD (2011). The size and composition of the SOE sector in OECD countries, OECD Corporate Governance Working Papers No.5, Organisation for Economic Cooperation and .Development

OECD (2015). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guidelines on Corporate Governance of

State-Owned Enterprises, amended as of 2024, Paris: The Organization for Economic Cooperation and Development

OECD (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, Paris: .Organization for Economic Cooperation and Development

OECD. (2016). State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management, OECD Publishing, Paris: The Organization for Economic .Cooperation and Development

PAAA (2023), Pakistan Airports Authority Act 2023

PC (2011).[a] Pakistan Framework for Economic Growth, Islamabad: Privitisation Commission

PC (2011).[b] Pakistan: Framework for economic growth, cited in Zaidi, S. A., (2012). The Captivating Vision of the "New Growth Strategy": The Missing Political Economy Perspective, *The Lahore Journal of Economics,* Vol. 17, pp. 33–49

PC (2018). National Transport Policy of Pakistan, Islamabad: Privitisation Commission of Pakistan

PC (2020). Annual Report, Islamabad: Privatization Commission of Pakistan

PC (2023). Annual Report, Islamabad: Privatization Commission of Pakistan

PC (n.d), Completed Transactions: Privatization Transactions from 1991 to January 2024, Privatization Commission of Pakistan, Available at: https://privatisation.gov.pk/Detail/NTU0ZjE1NGQtNmYzNC00NWZjLWIxZTEtYWMzMzliYzFhNzk4, assessed on .August 05, 2024

PCAA (2023), Pakistan Civil Aviation Act 2023

Phi, N. T. M. et al. (2021). Performance differential between private and state-owned enterprises: An analysis of profitability and solvency. *Emerging Markets Finance and .Trade,* 57(14), pp. 3913-3928

Public Sector Companies (Corporate Governance) Rules, ,2013 Available at Securities Exchange Commission of Pakistan website : https://www.secp.gov.pk/document/psc-rules-as-.amended-upto-april-21-2017/, Accessed on July, 29, 2024
Qamar, U. & Saeed (2017). A. Contextualizing Privatization in Pakistan: A case study of Pakistan Railway, *Jounal of Pakistan Vision,* Vol. 17, No. 2

Qanita et al. (2014). Pakistan Railways at the Verge of Collapse: A Case Study, *International Review of Management and Business Research*, Vol. 3, Issue 3

Ramanadham, V.V. (1994). Chapter 1, Monitoring and Regulatory Aspects of Privatization in book, *PRIVATIZATION AND AFTER, Monitoring and Regulation* Edited by V.V. Ramanadha, published by Routledge, London
Rashid, A. (2022). The Case Against Privatization, *Discourse Magazine 2022*, Islamabad: Pakistan Institute of Development Economics

Rentsch et al. (2020). Vox populi, vox dei, state-owned enterprises in the court of public opinion in *The Routledge .Handbook of State-Owned Enterprises*, edBernier, L. et al. .Routledge, London

Roland, G. (2008). Private and Public Ownership in Economic Theory, in Privatisation: Success and Failures edited by Roland G, Columbia University Press, New York

Salem et al. (2023). Unlocking Success: How Different SOE's Ownership Models Can Drive Effective Service Delivery, Available at: www.worldbank.org/en/region/mena/brief/unlocking-success-how-different-soe-s-ownership-models-can-drive-.effective-service-delivery, Accessed on July 27, 2024

SBP Staff Calculation based on datesets taken from Capital Stake website: https://app.stockintel.com/screener, (Accessed on September 18, 2024
SBP (2011). The State of Pakistan's Economy, Annual Report .FY11, Karachi: State Bank of Pakistan
SBP (2024). The State of Pakistan's Economy Report, Half-Yearly Report FY24, Karachi: State Bank of Pakistan

SBP (n.d). The Pakistan Infrastructure Report, Karachi: State Bank of Pakistan

Senate of Pakistan (2020). Report on the Standing Committtee on Aviation, On the Point of Public Importance Raised Regarding the 'Diferrent Taxes on Air Tickets', Islamabad: Senate of Pakistan. Available at: www.senate.gov.pk/uploads/documents/1603185733_980.pdf

Shahid, A. (2022). Airline Industry of Pakistan: Challenges and Prospects. *Graduate Journal of Pakistan Review* (GJPR), .(2)2

Sherani, S. (2017). Institutional Reforms in Pakistan the Missing Piece of the Development Puzzle, Friedrich Ebert Stiftung

Small, K.A. (2009). Private Provision of Highways: .Economic Issues, *Transport Reviews*, Vol. 30, No. 1

SOE Policy and Management Policy, Islamabad: Ministry of Finance 2023

Tahir, P. (2014). Economic and Social Consequences of Privatisation in Pakistan, Economy of Tomorrow, Friedrich Ebert Stiftung

Tahir, N. & Tahir, P. (2020). Empirical Analysis of Railway Efficiency in Pakistan, *Abasyn Journal of Social Sciences*, Vol Issue )2( ,(13)

Vogelsang, I. (2003). The German Telecommunications Reform – Where did it come from, Where is it, and Where is it Going? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* , 4(3): pp. 313–340

Willner, J. (2006). Privatization and Public Ownership in Finland. Privatization Experiences in the European Union, .141

WB (2020) State Your Business! An Evaluation of World Bank
Group Support to the Reform of State-Owned Enterprises, FY08–18. Independent Evaluation Group. Washington, DC: World Bank

WB (1998) Pakistan Railways Privatization (+) Project, Report No. PID6804, World Bank, Available at:
https://documents1.worldbank.org/curated/en/496341468 pdf/multi0page.pdf, Accessed on August, 02, /762955969 .2024

WB (1999). Implementation Completion Report Pakistan Transport Sector Project (Ln. 3241 - PK), Report No. 19402, .Washington, DC: World Bank

WB (2014). Corporate Governance of State-Owned .Enterprises: A Toolki, Washington, DC: World Bank

WB (2019). Strengthening Competition Policy Implementation in Pakistan: Market and Regulatory Assessment of the Air Transport Sector in Pakistan, .Washington, DC: World Bank

Zhang, C. (2019). How much do state-owned enterprises .contribute to China's GDP and employment? World Bank