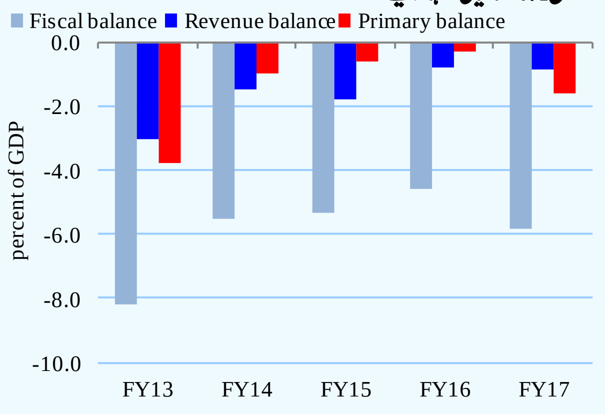
4 مالیاتی پالیسی

4.1 عمومی جائزہ

مالی سال 17ء میں مالیاتی خسارہ جی ڈی پی کا 5.8 فیصد رہا جبکہ ہدف 3.8 فیصد کا تھا اور م س 16ء میں مالیاتی خسارہ 4.6 فیصد رہا تھا۔ بنیادی خسارہ جس میں سودی ادائیگیاں شامل نہیں ہوتیں بڑھ کر جی ڈی پی کا 1.6 فیصد ہو گیا جبکہ م س 16ء میں یہ 0.3 فیصد رہا تھا۔ محاصل کا خسارہ جس میں ترقیاتی اخراجات شامل نہیں ہوتے، م س 17ء میں جی ڈی پی کا 0.8 فیصد رہا جو م س 16ء کے مساوی ہے (**شکل 4.1**)۔

شکل 4.1: مالیاتی اظہاریے



Data source: Ministry of Finance and SBP calculations

محاصل کا خسارہ محدود رہنے سے پتہ چلتا ہے کہ اخراجاتِ جاریہ میں اضافہ محاصل میں نمو کے برابر رہا۔ چنانچہ اخراجات کے پہلو سے، م س 17ء میں مالیاتی خسارہ بڑھنے کی اہم وجہ ترقیاتی اخراجات میں اضافہ تھا۔

مجموعی ترقیاتی اخراجات کے سبب وہ رفتار برقرار رہی جو گذشتہ تین سال کے دوران دیکھی جارہی تھی۔ ان میں سے صوبائی ترقیاتی اخراجات میں تیزی سے اضافہ ہوا جس سے معلوم ہوتا ہے کہ اگلے انتخابات سے قبل صوبے سماجی اور انفرا سٹرکچر کے مختلف ترقیاتی منصوبے مکمل کرنا چاہتے ہیں۔ وفاقی حکومت کی طرف سے سرمایہ جاتی اخراجات پہلے ہی بلند تھے کیونکہ سی پیک کے تحت متعدد انفرا سٹرکچر منصوبوں پر کام جاری ہے۔ پست شرحِ سود کے موجودہ حالات میں گذشتہ تین برسوں کے دوران سودی ادائیگیاں نسبتاً محدود رہی ہیں جس نے اُس کو ترقیاتی اخراجات بڑھانے کی اضافی گنجائش دی۔ تاہم ترقیاتی اخراجات کا یہ رجحان آئندہ بھی برقرار رکھنے، اور عمومی اقتصادی سرگرمیاں جاری رکھنے کے لیے محاصل کی اُس سے نسبتاً تیز رفتار وصولی درکار ہوگی جیسی م س 17ء میں دیکھی گئی۔

دریں اثنا م س 17ء کے دوران محاصل جمع کرنے کی رفتار گذشتہ سال کی نسبت خاصی سست ہو گئی۔ اس کی بڑی وجہ ٹیکس محاصل میں سست نمو تھی جبکہ غیر ٹیکس محاصل میں م س 17ء کے دوران تیزی سے بحالی ہوئی۔ ٹیکس وصولی میں، خصوصاً ایف بی آر کی طرف سے سست نمو کی جزوی وجہ وہ مختلف ٹیکس ترغیبات ہیں جن کا اعلان برآمدی صنعتوں اور زراعت کو سہارا دینے کے لیے، اور سرمایہ کاری کی حوصلہ افزائی اور ملازمتیں پیدا کرنے کی خاطر کیا گیا (**باکس 4.1**)۔ اس کے علاوہ تیل کے عالمی نرخوں میں ہونے والا کچھ اضافہ حکومت نے برداشت کرتے ہوئے پیٹرولیم مصنوعات کی ملکی قیمتوں پر سیلز ٹیکس کم کر دیا جس کا سیلز ٹیکس وصولی پر نمایاں اثر پڑا۔[1] ان اقدامات نے م س 17ء کے لیے ایف بی آر کے نظر ثانی شدہ ہدف 3,550 ارب روپے کا حصول بھی دشوار بنا دیا۔

صوبوں نے محاصل اکٹھا کرنے میں چند برسوں کے دوران جو متاثر کن نمو دکھائی تھی وہ بھی سست ہو گئی۔ صوبوں نے جی ایس ٹی، موٹر وہیکل ٹیکس اور اسٹامپ ڈیوٹی پر انحصار جاری رکھا۔ درحقیقت گذشتہ دو برسوں کے دوران صوبائی محاصل میں نمو جی ایس ٹی کی بنا پر ہوئی تھی۔ ایف بی آر اور صوبائی ٹیکس وصولی میں سست نمو کے نتیجے میں م س 17ء کے دوران ٹیکس بلحاظ جی ڈی پی تناسب معمولی سا کم ہو گیا جو م س 14ء سے م س 16ء تک مستقل بڑھ رہا تھا (**باکس 4.2**)۔ مالیاتی خسارہ کم رکھنے کے لیے، اور

---

[1] تفصیل کے لیے سیکشن "بالواسطہ ٹیکس" میں دیکھیے سیلز ٹیکس۔

اس کے ساتھ نمو کے مقصد سے سرمایہ جاتی اخراجات کے لیے گنجائش پیدا کرنے کے لیے یہ حوصلہ افزا صورتِ حال نہیں ہے۔ اس سے یہ ضرورت اجاگر ہوتی ہے کہ ٹیکس کے نظام میں ساختی مسائل حل کیے جائیں، مثلاً ٹیکس گزاروں کی کم تعداد، اور صنعتی و تجارتی شعبوں اور تنخواہ دار طبقے پر ودہولڈنگ ٹیکس کے نفاذ پر بھاری انحصار۔

باکس 4.1: م س17ء میں دی گئی اہم ٹیکس ترغیبات[2]

برآمدی صنعتوں اور زرعی شعبے سے تعاون کے لیے متعدد ٹیکس ترغیبات دی گئیں۔ حکومت نے فرمز ٹیکس کریڈٹ کی اجازت دے کر سرمایہ کاری اور ملازمتیں پیدا کرنے کو بھی ترغیب دی۔ اہم ترغیبات کا خلاصہ ذیل میں ہے:

برآمدی صنعتیں

- پانچ بڑے برآمدی شعبوں (ٹیکسٹائل، چمڑا، کھیلوں کا سامان، آلاتِ جراحی اور قالین) کو خام مال کی خریداری پر سیلز ٹیکس سے مستثنیٰ کیا گیا (صفر ریٹنگ)۔
- وزیراعظم کے ترغیباتی پیکیج برائے برآمد کنندگان کے تحت حکومت نے (i) گارمنٹس، گھریلو ٹیکسٹائل، پراسیس کیے گئے کپڑے، گریگ فیبرک کی برآمد اور دھاگہ بنانے والے نیز برآمد کرنے والے یونٹوں کو 7.0 فیصد تک درآمدی محصول کی واپسی کی اجازت دی، [3] ٹیکسٹائل کے لیے خام مال کی درآمد پر کسٹم ڈیوٹی سے استثنا دیا، [4] اور، ٹیکسٹائل مشینری کی درآمد پر سیلز ٹیکس معاف کر دیا۔ [5]

زراعت

- کیڑے مار دواؤں پر 7 فیصد سیلز ٹیکس ختم کر دیا۔
- بجلی کے نرخ کی مابعد مصروف اوقات (off peak) شرح 8.85 روپے فی یونٹ سے گھٹا کر 5.35 روپے فی یونٹ کر دی گئی۔
- انکیوبیٹر، بروڈر اور جانوروں کی خوراک کے لیے مشینری پر کسٹم ڈیوٹی 5.0 فیصد سے کم کر کے 2.0 فیصد کر دی گئی۔
- مچھلیوں کا چارا بنانے کی مشینوں اور واٹر ایریٹر (aerator) کی درآمد پر بھی کسٹم ڈیوٹی 5.0 فیصد سے کم کر کے 2.0 فیصد کر دی گئی۔
- مچھلیوں کے چارے اور مچھلیوں کے زندہ بچّوں پر کسٹم ڈیوٹی ختم کر دی گئی۔

صنعتی خام مال

- صنعتی خام مال کی درآمد پر کسٹم ٹیرف کے مدارج 5 سے گھٹا کر 4 کر دیے گئے، جس کے لیے 2.0 اور 5.0 فیصد والے مدارج کو یکجا کر کے ایک نیا درجہ 3.0 فیصد تشکیل دیا گیا، 10.0 فیصد اور 15.0 فیصد کو یکجا کر کے 11.0 فیصد کیا گیا، اور 16.0 فیصد اور 20.0 فیصد کے مدارج جوں کے توں رکھے گئے۔
- ملکی ٹائر ساز اداروں کو رعایت دینے کے لیے متعلقہ bead wires کو کسٹم ڈیوٹی سے مستثنیٰ کیا گیا۔
- ایل ای ڈی لائٹوں کی درآمد پر کسٹم ڈیوٹی گھٹا کر 5 فیصد کر دی گئی، سولر پینل کو مستثنیٰ کر دیا گیا۔

سرمایہ کاری اور ملازمتوں میں اضافہ

- ہر 50 افراد کو ملازمت دینے والی صنعت کو سہولت کے طور پر ایک فیصد ٹیکس کریڈٹ کی شرح بڑھا کر 2.0 فیصد کر دی گئی، اور قیام کی مدّت 30 جون 2019ء تک بڑھا دی گئی۔
- بی ایم آر میں سرمایہ کاری کے لیے ٹیکس کریڈٹ کی سہولت کی شرح موجودہ 10.0 فیصد سے بڑھا کر 20.0 فیصد کر دی گئی، اور یہ سہولت حاصل کرنے کی تاریخ 30 جون 2019ء تک بڑھا دی گئی۔
- سو فیصد ٹیکس کریڈٹ حاصل کرنے کے لیے حصص کے ذریعے نئی ایکویٹی 100.0 فیصد جمع کرنے کی شرط نرم کر دی گئی، اب نئی ایکویٹی بذریعہ حصص 70 فیصد تک جمع کر کے متناسب ٹیکس کریڈٹ کی سہولت لی جا سکے گی، اور اس کی مدت 30 جون 2019ء تک بڑھا دی گئی۔
- گرین فیلڈ صنعتی سرگرمیوں میں سرمایہ کاری کے لیے رعایتی مدّت 30 جون 2019ء تک بڑھا دی گئی۔

دیگر

- کارپوریٹ ٹیکس کی شرح مزید گھٹا کر 31.0 فیصد کر دی گئی۔
- رجسٹرڈ فروشندگان (sales persons) کو فروخت عمل میں لانے پر ٹیکس کریڈٹ موجودہ 2.5 فیصد سے بڑھا کر 3.0 فیصد کر دیا گیا۔
- اسٹاک ایکسچینج میں اندراج کے لیے 20.0 فیصد ٹیکس کریڈٹ کی سہولت دو سال کے لیے بڑھا دی گئی۔

بلند مالیاتی خسارے کے تناظر میں حکومت کی مالکاری ضروریات بھی بڑھ گئیں۔ م س17ء کے دوران اگرچہ بیرونی ذرائع سے قرض گیری خاصی بڑھ گئی تاہم بیشتر قرضے ملکی ذرائع سے لیے گئے۔ ملکی قرض گیری کی ترکیب بھی ذرائع اور عرصیت دونوں کے اعتبار سے بدل گئی: حکومت جدولی بینکوں کو چھوڑ کر اسٹیٹ بینک سے قرضہ لینے لگی، اور جدولی بینکوں سے بیشتر قرض گیری قلیل مدتی ٹریژری بلوں میں مرتکز تھی۔

[2] ماخذ: وزیر خزانہ کی بجٹ تقریر، فنانس بل مالی سال 17ء

[3] بذریعہ وزارت ٹیکسٹائل کا ایس آر او نمبر RDA-17/TID (42)1

[4] بذریعہ ایف بی آر کا ایس آر او نمبر 2017/(I)39

[5] بذریعہ ایف بی آر کا ایس آر او نمبر 2017/(I)36

4.2 محاصل

محاصل میں جو نمو گذشتہ سال 13.1 فیصد تھی وہ م س 17ء میں کم ہو کر 11.0 فیصد رہ گئی۔ اس کی بڑی وجہ ٹیکس محاصل میں سست رفتار نمو تھی، غیر ٹیکس محاصل م س 17ء میں تیزی سے بحال ہوئے جبکہ م س 16ء میں یہ تیزی سے گرے تھے (**جدول 4.1**) ۔ تاہم غیر ٹیکس محاصل میں معقول اضافے کے باوجود، جو محاصل کی یک بارگی وصولیوں کی بنا پر ہوئے، جیسے پاکستان سیکورٹی پرنٹنگ کارپوریشن کی فروخت کی رقم اور (پاکستان ڈیولپمنٹ فنڈ کے تحت حاصل کیے گئے) ایل این جی پاور پلانٹس سے، یہ محاصل ہدف پورا نہ کر سکے جس کا سبب اسٹیٹ بینک کا توقع سے کم منافع اور اتحادی سپورٹ فنڈ کے تحت کم وصولی ہے۔

ٹیکس وصولی میں سست روی وسیع البنیاد تھی، ایف بی آر کے اور صوبائی دونوں ٹیکسوں کی رفتار م س 17ء میں نمایاں طور پر کم رہی۔ زیرِ جائزہ عرصے کے دوران ٹیکس محاصل میں 8.4 فیصد نمو دیکھی گئی جو بجٹ میں متعین شرح (17.6 فیصد) کی تقریباً نصف، اور م س 16ء میں حاصل کی گئی 21.3 فیصد نمو کا تقریباً ایک تہائی ہے۔ باوجودیکہ م س 17ء کے دوران پیشگی ٹیکس ادائیگی کے بدلے سیلز ٹیکس کی رقم کا اجرا نسبتاً کم ہوا۔[6]

جدول 4.1 : مالیاتی آپریشنز کا خلاصہ

ارب روپے

	بجٹ م س 17ء	حقیقی م س 16ء	حقیقی م س 17ء	جی ڈی پی کا فیصد م س 16ء	جی ڈی پی کا فیصد م س 17ء
الف۔ مجموعی محاصل	5347.0	4,447.0	4,936.7	15.3	15.5
ٹیکس محاصل	4,306.0	3,660.4	3,969.2	12.6	12.5
نان ٹیکس محاصل	1,041.0	786.6	967.5	2.7	3.0
ب۔ مجموعی اخراجات	6,623.0	5,796.3	6,800.5	19.9	21.3
جاری	5,198.0	4,694.3	5,197.9	16.1	16.3
سودی ادائیگیاں	1,360.0	1,263.4	1,348.4	4.3	4.2
دفاع	860.2	757.7	888.1	2.6	2.8
ترقیاتی	1,435.0	1,301.5	1,693.5	4.5	5.3
خالص قرض گاری	-10	12.6	-12.8	0.0	0.0
ج۔ شماریاتی تفرق	0	-212.1	-78.0	-0.7	-0.2
مالیاتی توازن (الف۔ب۔ج)	-1,276.0	-1,349.3	-1,863.8	-4.6	-5.8
محاصل کا توازن	149.0	-247.3	-261.1	-0.8	-0.8
بنیادی توازن	84.0	-85.9	-515.4	-0.3	-1.6
مالکاری	1,276.0	1,349.3	1,863.8	4.6	5.8
بیرونی ذرائع	234.0	370.5	541.4	1.3	1.7
اندرونی ذرائع	1,042.0	978.9	1,322.4	3.4	4.2
بینک	453.0	787.0	276.6	2.7	0.9
نان بینک	539.0	191.8	1,045.8	0.7	3.3
نجکاری	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0
فیصد نمو					
مجموعی محاصل		13.1	11.0		
ٹیکس محاصل		21.3	8.4		
نان ٹیکس محاصل		-13.9	23.0		
مجموعی اخراجات		7.6	17.3		
جاری		6.1	10.7		
ترقیاتی		16.9	30.1		

ڈیٹا کا ماخذ: وزارتِ خزانہ اور اسٹیٹ بینک کے تخمینے

[6] ایف بی آر کے ڈیٹا کے مطابق م س 17ء میں سیلز ٹیکس کی واپسی میں 48.7 فیصد کمی آگئی، اس کی وجہ سیلز ٹیکس کی وصولی میں کمی اور حل طلب ریفنڈز کی موجودگی تھی۔ ایف بی آر نے ٹیکس رقوم کی واپسی دو مرحلوں میں کی: ایک ملین روپے تک کے دعوے وسط جولائی تک نمٹائے گئے، جبکہ ایک ملین روپے سے زائد کے دعوے وسط اگست تک براہِ راست برقی منتقلی کے ذریعے نمٹائے گئے (ماخذ: http://www.fbr.gov.pk/Press-Release)

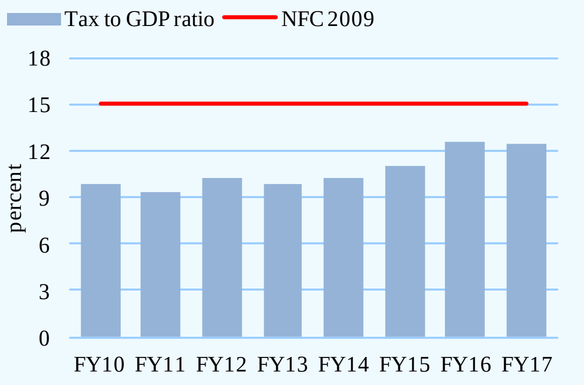
باکس 4.2: ٹیکس تا جی ڈی پی پست تناسب درست تناظر میں

گذشتہ چند برسوں کے دوران نافذ کی گئی ٹیکس اور انتظامی اصلاحات سے ٹیکس وصولی میں ہونے والی نمو، نامیہ جی ڈی پی میں نمو کے مقابلے میں مسلسل بلند رہی۔ اس کے نتیجے میں ٹیکس تا جی ڈی پی پست تناسب جو م س11ء میں 9.3 فیصد کی پست سطح پر تھا، بڑھ کر م س16ء میں 12.6 فیصد ہو گیا۔ تاہم یہ کارکردگی م س17ء میں برقرار نہ رہ سکی۔ حالیہ برسوں میں بہتری کے باوجود پاکستان کا ٹیکس تا جی ڈی پی تناسب علاقے کی پست شرحوں میں سے ایک ہے، اور صرف بنگلہ دیش سے بہتر ہے (**شکل 4.2.2**)۔

عام اقتصادی سرگرمیوں میں بہتری سے قطع نظر، ٹیکس تا جی ڈی پی تناسب جو م س16ء میں 12.6 فیصد تھا، گر کر م س17ء میں 12.5 فیصد ہو گیا۔ یہ سالانہ ہدف 13.6 فیصد سے کم بھی رہا۔ اس کے علاوہ نیشنل فنانس کمیشن ایوارڈ 2009ء میں مقرر کردہ نشانیہ 15.0 فیصد بھی خاصے فرق سے حاصل نہیں کیا جا سکا (**شکل 4.2.1**) [7]

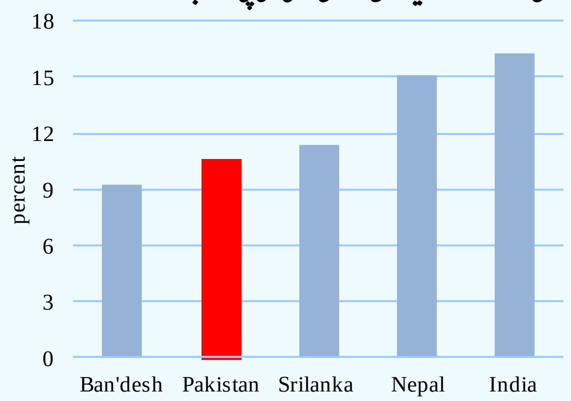
اگرچہ این ایف سی ایوارڈ میں توقع ظاہر کی گئی کہ وفاقی اور صوبائی دونوں حکومتیں ٹیکس تا جی ڈی پی تناسب م س15ء تک 15.0 فیصد کرنے کے لیے کوششوں میں اضافہ کریں گی، اس میں خاص طور پر زور دیا گیا کہ زراعت اور رئیل اسٹیٹ کے شعبوں سے ٹیکس وصول کر کے محاصل جمع کرنے کے لیے صوبے اقدامات کا آغاز کریں گے۔ تاہم صوبائی ٹیکس حکام کی کارکردگی معیار سے کم رہی ہے: صوبوں کے مجموعی ٹیکس محاصل جو م س10ء میں 54.8 ارب روپے تھے، م س17ء میں بڑھ کر 321.7 ارب روپے ہو گئے۔ اس کے برخلاف وفاقی ٹیکس وصولی 1.42 ٹریلین روپے سے 3.38 ٹریلین روپے ہو گئی۔ علاوہ ازیں، زرعی ٹیکس کے تحت صوبائی محاصل کی وصولی

شکل 4.2.1: پاکستان کا ٹیکس تا جی ڈی پی تناسب



Data source: Ministry of Finance

شکل 4.2.2 : ہمسایہ ملکوں کا ٹیکس تا جی ڈی پی تناسب



Data source: World Bank, International Monetary Fund and the Central banks

جامد رہی ہے۔

تاہم ٹیکس تا جی ڈی پی پست تناسب سے ملک میں جبری بچت کرنے کی کم استعداد کا پتہ چلتا ہے، حالانکہ وسائل کی ازسرِنو تقسیم اور معاشی ترقی کے لیے یہ بچت ضروری ہے۔ یہ صورتِ حال وفاقی اور صوبائی دونوں حکومتوں کی جانب سے موثر ساختی اصلاحات کا تقاضا کرتی ہے۔ چونکہ زراعت اور خدمات کے شعبوں پر ٹیکس اٹھارہویں ترمیم کے بعد صوبائی معاملہ بن چکا ہے، اس لیے صوبائی حکومتوں کو، جی ڈی پی کے اُن سب سے بڑے حصہ داروں کو ٹیکس نیٹ میں لانے کی ضرورت ہے جن سے ٹیکس لینے کی بھی اتنی ہی بڑی گنجائش ہے۔

ایف بی آر ٹیکس

م س17ء کے دوران ایف بی آر ٹیکس وصولی میں نمو گر کر 8.0 فیصد رہ گئی جو گذشتہ سال 20.2 فیصد تھی (**جدول 4.2**) ۔ یہ کمی وسیع البنیاد تھی، براہ راست اور بالواسطہ ٹیکس دونوں کی وصولیوں میں نمو م س16ء کے مقابلے میں خاصی کم رہی۔ براہ راست ٹیکس وصولی کی رفتار کارپوریٹ، خصوصاً شعبہ

جدول 4.2 : ایف بی آر کی ٹیکس وصولی

ارب روپے

	بجٹ م س17ء	وصولیاں		فیصد نمو	
		م س16ء	م س17ء*	م س16ء	م س17ء
براہِ راست ٹیکس	1,558.0	1,217.5	1,343.2	17.8	10.3
بالواسطہ ٹیکس	2,063.0	1,895.0	2,017.8	21.8	6.5
کسٹم ڈیوٹی	413.0	404.6	496.0	32.1	22.6
سیلز ٹیکس	1,437.0	1,302.4	1,323.3	19.7	1.6
فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی	213.0	188.1	198.6	15.9	5.6
مجموعی ٹیکس	**3,621.0**	**3,112.5**	**3,361.0**	**20.2**	**8.0**
مجموعی ٹیکس (جی ڈی پی کا فیصد)	*10.8*	*10.7*	*10.5*		

ڈیٹا کا ماخذ: ایف بی آر اور اسٹیٹ بینک کے تخمینے

* تخمین شدہ ڈیٹا

[7] صدارتی حکم نامہ 5 برائے 2010ء (نمبر F. 2(2)/2010-Pub) بتاریخ 10 مئی 2010ء کی شق 9 کا فقرہ 2 بیان کرتا ہے: ”این ایف سی کی سفارش ہے کہ وفاقی حکومت اور صوبائی حکومت کو ٹیکس وصولی کے اپنے سسٹم درست کرنے چاہئیں تاکہ ان میں سے رساؤ کم کیے جائیں اور محاصل میں اضافہ ہو جس کے لیے محصول کاری بہتر بنانے کی کوششیں کی جائیں تاکہ ٹیکس تا جی ڈی پی 15 فیصد تناسب آخری سال یعنی 2015-2014ء تک حاصل کر لیا جائے۔ صوبے زراعت اور رئیل اسٹیٹ کے شعبوں سے موثر طور پر ٹیکس وصولی کے لیے اقدامات کا آغاز کریں گے۔ وفاقی حکومت اور صوبائی حکومت اس سلسلے میں ضروری انتظامی اور قانون ساز اقدامات کریں گے“۔

بینکاری کی نفع یابی میں آنے والی کمی، اور ٹیکس کی شرحوں میں کٹوتی اور ٹیکس ترغیبات کے اعلان سے متاثر ہوئی (**باکس 4.1**)۔ دوسری جانب، سیلز ٹیکس کی وصولی میں آنے والی خاصی کمی نے بالواسطہ ٹیکس وصولی میں نمو کو متاثر کیا، اول الذکر میں کمی پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس کی شرحیں کم کرنے کی بنا پر آئی، یہ شرحیں تیل کی بڑھتی ہوئی عالمی قیمتوں سے ملکی صارفین کو محفوظ رکھنے کی خاطر کم کی گئی تھیں۔

یہ بات اہم ہے کہ براہ راست ٹیکسوں کا دائرہ بدستور چھوٹا ہے، جس میں اصلاحات کے کئی ادوار کے باوجود زیادہ تر انحصار تنخواہ دار طبقے اور کارپوریٹ شعبے سے ودہولڈنگ ٹیکس کی وصولی پر کیا جاتا ہے، چنانچہ بڑھتی ہوئی ٹیکس وصولی کا بوجھ غیر متناسب طور پر اُن ٹیکس گزاروں پر پڑتا ہے جو پہلے ہی ٹیکس ادا کر رہے ہیں۔ صورتِ حال اُس وقت مزید پیچیدہ ہو جاتی ہے جب ٹیکس ترغیبات کی بنا پر سابقہ ٹیکسوں کا اضافی بوجھ موجودہ ٹیکس گزاروں کو برداشت کرنا پڑتا ہے۔

جدول 4.3 : براہِ راست ٹیکس کی تفصیل*

ارب روپے

	م س16ء	م س17ء	فیصد نمو م س16ء	فیصد نمو م س17ء
رضاکارانہ ادائیگی	340.8	370.5	29.8	8.7
عند الطلب وصولی	87.9	92.8	9.0	5.6
ودہولڈنگ ٹیکس	831.6	940.6	45.5	13.1
درآمدات اور برآمدات	204.6	221.3	36.2	8.1
کنٹریکٹ	208.9	259.5	60.8	24.3
تنخواہ	86.9	111.2	34.5	28.0
سود اور تمسکات	48.2	42.6	18.4	-11.6
نقد کی وصولی	28.6	30.8	49.8	7.7
منافع منقسمہ	42.0	49.5	73.7	17.7
بجلی کے بل	25.5	25.8	28.9	1.2
ٹیلی فون	47.7	51.8	-8.4	8.6
دیگر	10.4	6.5	158.3	-37.6
مجموعی براہِ راست ٹیکس	**1,270**	**1,410**	**38.2**	**11.0**

* مجموعی وصولی کی بنیاد پر جو جدول 4.2 میں دیے گئے اعدادوشمار سے مختلف ہو سکتا ہے۔

ڈیٹا کا ماخذ: ایف بی آر اور اسٹیٹ بینک کے تخمینے

براہ راست ٹیکس

براہ راست ٹیکس وصولی م س17ء میں صرف 10.3 فیصد بڑھی جبکہ ہدف 28.0 فیصد کا تھا اور گزشتہ سال 17.8 فیصد نمو حاصل کی گئی تھی (**جدول 4.3**)۔ یہ سست روی بھی وسیع البنیاد تھی، تمام اجزا یعنی رضاکارانہ ادائیگی، عند الطلب ادائیگی، اور ودہولڈنگ ٹیکس میں نمو گزشتہ سال کے مقابلے میں کم رہی۔

ودہولڈنگ ٹیکس، جو براہِ راست ٹیکس وصولی میں تقریباً دو تہائی کا حصہ دار ہے، میں نمو م س17ء کے دوران گر کر 13.1 فیصد رہ گئی، م س16ء میں یہ نمو 45.5 فیصد رہی تھی۔ ودہولڈنگ ٹیکس کے اجزا کا جائزہ لیا جائے تو تمام ذیلی ٹیکسوں کی نمو میں کمی آئی یا وہ پہلے سے کم ہو گئے۔ زیرِ جائزہ عرصے کے دوران عند الطلب اور رضاکارانہ ادائیگیوں میں نمو کم ہو کر بالترتیب 5.6 فیصد اور 8.7 فیصد رہ گئی جبکہ م س16ء میں ان کی نمو 9.0 فیصد اور 29.8 فیصد رہی تھی۔ خاص طور پر عند الطلب ادائیگی میں کمی ٹیکس حکام کی طرف سے پہلے سے زیادہ آڈٹ کے باوجود ہوئی جو گریزاں افراد کو ریٹرن کے اندراج پر مجبور کرنے کے لیے کیا گیا۔

اس تناظر میں براہ راست ٹیکس وصولی نے ودہولڈنگ ٹیکس پر انحصار جاری رکھا ہوا ہے (**شکل 4.2**)۔ ودہولڈنگ ٹیکس پر بہت زیادہ انحصار نقصان دہ سمجھا جاتا ہے کیونکہ اس ٹیکس کی نوعیت رجعی (regressive) ہوتی ہے۔ کم آمدنی والے گروپ پر اس کے طاقتور مضمرات پڑتے ہیں۔ مزید برآں، فائلر اور نان فائلر کے لیے ودہولڈنگ ٹیکس کی مختلف شرحوں سے مزید لوگوں کو انکم ٹیکس ریٹرن داخل کرانے کی ترغیب ملی ہے۔ تاہم اس کے چند غیر مطلوبہ نتائج بھی آئے ہیں: مثال کے طور پر مالی لین دین پر ودہولڈنگ ٹیکس کے 2015ء میں نفاذ کے بعد سے کرنسی کا استعمال بڑھ گیا ہے اور بینک امانتوں میں کمی آئی ہے (خصوصی سیکشن 1)۔

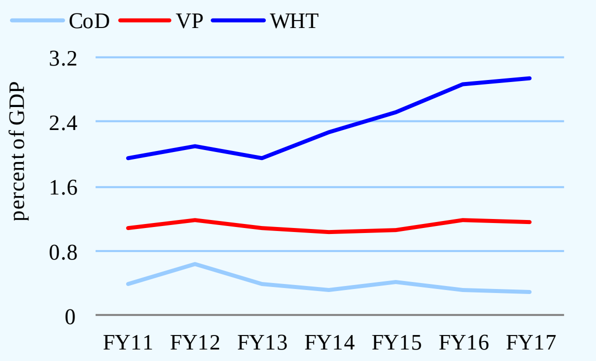
بالواسطہ ٹیکس

4.14 مالیاتی ترغیبات نے بالواسطہ ٹیکس وصولی کے معاملے میں زیادہ نمایاں اثرات ڈالے، یہ وصولی م س 17ء میں 6.5 فیصد بڑھی جبکہ م س 16ء میں 21.8 فیصد اضافہ ہوا تھا[8]۔ بڑی کمی سیلز ٹیکس میں سست روی اور فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی وصولی توقع سے کم رہنے کی بنا پر ہوئی۔

سیلز ٹیکس

م س 17ء کے دوران سیلز ٹیکس، جو بالواسطہ ٹیکسوں میں دو تہائی کا حصہ دار ہے، کی وصولی محض 1.6 فیصد بڑھی جبکہ م س 16ء میں تقریباً 20 فیصد اضافہ ہوا تھا (**جدول 4.2**)۔ درآمدات سے سیلز ٹیکس کی وصولی میں واجبی سا اضافہ ہوا تاہم ملکی فروخت کے حوالے سے اس میں کمی آئی۔ بنیادی طور پر پیٹرولیم مصنوعات، کھاد اور سگریٹ سے وصولی کم ہونے کے باعث سیلز ٹیکس کی مجموعی وصولی گھٹ گئی[9]۔ پیٹرولیم مصنوعات سے وصولی میں کمی کا سبب حکومت کا وہ فیصلہ تھا جس کے تحت پیٹرولیم مصنوعات کی ملکی قیمتوں کو مستحکم رکھنے کے لیے اس نے سیلز ٹیکس کی شرح کم کر دی تھی (**باکس 4.3**)۔ کھاد سے ہونے والی وصولی میں کمی کی وجہ کسان پیکیج کے تحت سیلز ٹیکس کی شرح میں کمی تھی، جبکہ سگریٹ کی مد میں وصولی اس لیے کم ہوئی کہ فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی بڑھنے کے بعد ملکی ساختہ سگریٹ کی پیداوار اور فروخت میں کافی کمی آگئی۔

شکل 4.2: پاکستان میں براہِ راست ٹیکسوں کے اجزائے ترکیبی

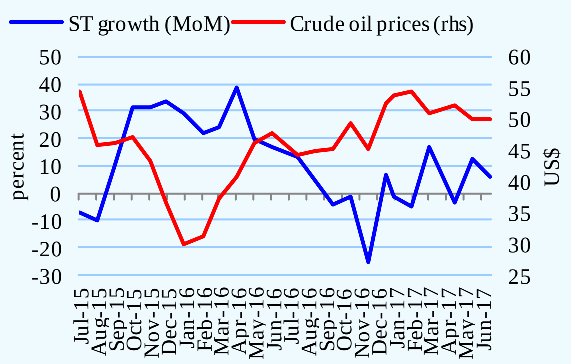


Data source: Federal Board of Revenue and SBP calculations

باکس 4.3: پیٹرولیم مصنوعات کی قیمت بندی اور سیلز ٹیکس وصولی

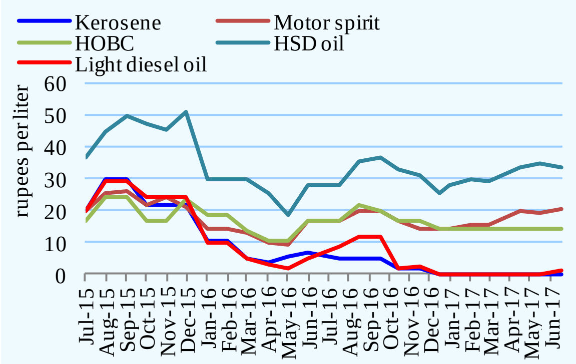
اگرچہ پیٹرولیم مصنوعات کی قیمتیں 2011ء سے ضابطے سے آزاد ہیں، جب آئل ریفائنریوں اور مارکیٹنگ کمپنیوں کو پیٹرولیم مصنوعات (بشمول موٹر اسپرٹ، ایچ او بی سی، لائٹ ڈیزل آئل، اور جیٹ فیول) کے ریفائنری اور ڈپو سے باہر کے نرخ مقرر کرنے اور اعلان کرنے کی اجازت دی گئی تھی۔ تاہم سیلز ٹیکس کی شرحوں میں ردوبدل کے ذریعے خوردہ قیمتیں مقرر کرنے پر حکومت کو خاصا کنٹرول اب بھی حاصل ہے۔[10] عام صارفین کے لیے پیٹرولیم مصنوعات کے ریفائنری یا ڈپو سے باہر کے نرخ ان مدات پر مشتمل ہوتے ہیں: ریفائنری سے باہر درآمدی مساواتِ مبادلہ قیمت یا پی ایس او کی بہ وزن اوسط قیمت خرید، اندرونِ ملک باربرداری کا فرق مساوی بنانا (آئی ایف ای ایم) تیل کی مارکیٹنگ کمپنیوں کا تقسیمی منافع، ڈیلر کا کمیشن، پیٹرولیم لیوی اور ڈپو کی قیمت پر سیلز ٹیکس۔

شکل 4.3.1: خام تیل کے نرخ اور سیلز ٹیکس میں ماہ بہ ماہ نمو



Data source: Federal Board of Revenue and World Bank

شکل 4.3.2 : پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس کی شرح



Data source: Federal Board of Revenue and World Bank

---

[8] ایف بی آر نے محاصل میں تقریباً 170 ارب روپے کمی کا تخمینہ لگایا ہے: پیٹرولیم کی اشیا سے 111 ارب روپے، کھاد سے 16.5 ارب روپے، ٹیکسٹائل پیکیج سے 11.5 ارب روپے، کیڑے مار دواؤں پر صفر ریٹنگ سے 28 ارب اور ریلیف سے 3 ارب روپے۔

[9] وزیراعظم کے کسان پیکیج کے تحت کھاد پر جی ایس ٹی کی شرح 17 سے کم کر کے 5 فیصد کر دی گئی، اس کے ساتھ کھاد کی فی تھیلا لاگت کم کرنے کے لیے خام مال کے نرخ میں کٹوتی کی گئی جس سے ان اشیا سے جی ایس ٹی وصولی کم ہوگئی۔ سگریٹ سے سیلز ٹیکس وصولی کم ہونے کا سبب اس پر فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی شرح میں اضافہ تھا جس سے ملکی ساختہ سگریٹ کی طلب گر گئی چنانچہ لوگ جعلی متبادل سگریٹ برانڈ کی طرف راغب ہوئے۔

[10] آئل اینڈ گیس ریگولیٹری اتھارٹی (اوگرا) صرف مٹّی کے تیل کے نرخوں کا اعلان کرتی ہے۔

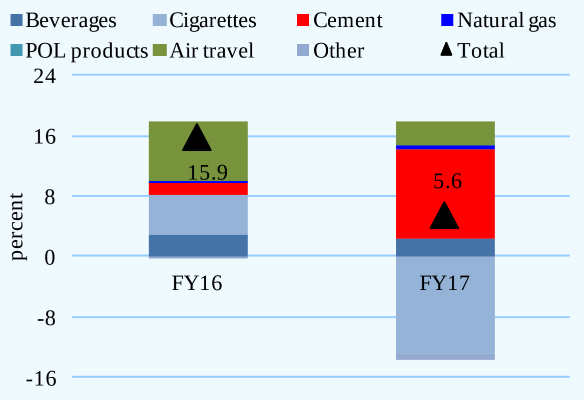
حکومت پیٹرولیم مصنوعات کے لیے مختلف شرحوں سے سیلز ٹیکس شرح کا اعلان علیحدہ سے کرتی ہے۔ مثال کے طور پر 30 جون 2017ء کو موٹر اسپرٹ پر سیلز ٹیکس 20 فیصد تھا، جبکہ ایچ او بی سی اور ایچ ایس ڈی پر یہی ٹیکس 14.5 فیصد اور 33.5 فیصد تھا(**شکل 4.3.1**)۔ مزید برآں حکومت اپنی پالیسی اور / یا محاصل کے مقاصد کے پیشِ نظر سیلز ٹیکس کی شرحیں وقتاً فوقتاً بدلتی رہتی ہے۔ مثال کے طور پر کم آمدن طبقوں کو رعایت دینے کے لیے مٹی کے تیل اور ایل ڈی او پر سیلز ٹیکس اگست 2015ء میں تقریباً 30 فیصد سے کم کر کے دسمبر 2016ء تک صفر دیا گیا تھا(**شکل 4.3.2**)۔
حکومت سیلز ٹیکس کے ساتھ ساتھ پیٹرولیم لیوی میں ردوبدل کر کے بھی پیٹرولیم مصنوعات کے نرخوں پر بالواسطہ اثر ڈال سکتی ہے۔ پیٹرولیم لیوی جس کا اصل مقصد یہ تھا کہ پیٹرولیم کے شعبے کی ترقی اور اپ گریڈیشن سرگرمیوں کے اخراجات اس کے ذریعے پورے کیے جائیں، ماضی میں مالیاتی خسارہ پورا کرنے کے لیے کافی استعمال کی گئی تھی، اور یہ قومی خزانے میں نمایاں حصہ ڈالتی رہی ہے، چنانچہ م س 17ء میں اس لیوی سے تقریباً 167 ارب روپے کے محاصل ملے۔ آئی ایف ای ایم بھی، جس کا کام ملک بھر میں واقع 29 ڈپوؤں پر مساوی قیمتیں برقرار رکھنا قرار دیا گیا، خوردہ نرخوں پر اثرانداز ہونے کے لیے استعمال کیا جاسکتا ہے۔
حال ہی میں حکومت نے پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس کو خوردہ ملکی قیمتیں مستحکم رکھنے کے لیے زیادہ فعالیت کے ساتھ استعمال کیا ہے۔ م س 16ء کے دوران، جب تیل کی بین الاقوامی قیمتیں گر رہی تھیں (**شکل 4.3.1**)، حکومت نے پست عالمی قیمتوں کا فائدہ ملکی صارفین کو پوری طرح پہنچانے کے بجائے پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس کی شرح بڑھادی تھی (**شکل 4.3.2**)۔ اس کے نتیجے میں پیٹرولیم مصنوعات سے وصولی بڑھ کر 275 ارب روپے ہوگئی، یعنی م س 16ء کے دوران سیلز ٹیکس سے مجموعی ملکی وصولی میں اس کا حصہ بڑھ کر 40.3 فیصد ہوگیا۔
م س 17ء کے دوران تیل کی بین الاقوامی قیمتوں (جو م س 16ء کی تیسری سہ ماہی تک پست ترین سطح پر پہنچ چکی تھیں) میں اضافے کا بیشتر حصہ حکومت نے برداشت کرتے ہوئے پیٹرولیم مصنوعات پر سیلز ٹیکس گھٹادیا۔ اگرچہ ٹیکس کی شرحوں میں کچھ اضافہ بھی کیا گیا، تاہم م س 17ء کے دوران پیٹرولیم مصنوعات سے سیلز ٹیکس کی وصولی میں 17.7 فیصد کی کمی آگئی جو 226.6 ارب روپے ہوگئی جبکہ م س 16ء میں یہ 275.3 ارب روپے تھی۔

فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی

م س 17ء کے دوران فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی 5.6 فیصد بڑھ گئی جبکہ م س 16ء میں یہ 15.9 فیصد بڑھی تھی (**شکل 4.3**)۔ ڈیوٹی میں یہ اضافہ قابلِ ذکر ہے حالانکہ سگریٹ سے وصولی میں 27.1 فیصد کمی واقع ہوئی (ایف ای ڈی کی مجموعی وصولی میں ایک تہائی سگریٹ سے آتی ہے)۔ درحقیقت ایف ای ڈی کی شرح بڑھنے سے سگریٹ کی پیداوار میں نمایاں کمی آگئی کیونکہ لوگ مارکیٹ میں دستیاب، ڈیوٹی کی ادائیگی کے بغیر فروخت ہونے والے جعلی برانڈ سگریٹ کی طرف چلے گئے۔

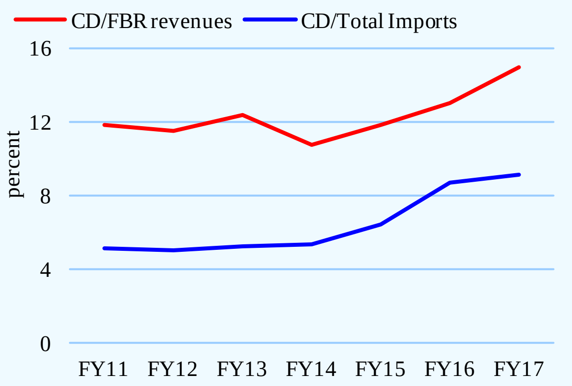
اس کے جواب میں ایف بی آر نے غیر قانونی برانڈ ضبط کرنے اور ناجائز فروخت میں ملوث بزنس مینوں کو سزا دلانے کے لیے ایک ٹاسک فورس بنائی۔ سگریٹ سے ملنے والی ایف ای ڈی میں کمی اس اقدام سے کچھ سنبھل گئی۔ اس کے علاوہ بغیر ڈیوٹی ادائیگی کے سگریٹ برانڈ کی حوصلہ شکنی کے لیے ایک سسٹم متعارف کرایا گیا ہے جس میں ای۔ اسٹامپ والی سگریٹ کی آن لائن ٹریکنگ اور مانیٹرنگ کی جاتی ہے۔

شکل 4.3: فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی نمو میں حصہ



Data source: Federal Board of Revenue and SBP Calculations

شکل 4.4: کسٹم ڈیوٹی میں رجحانات

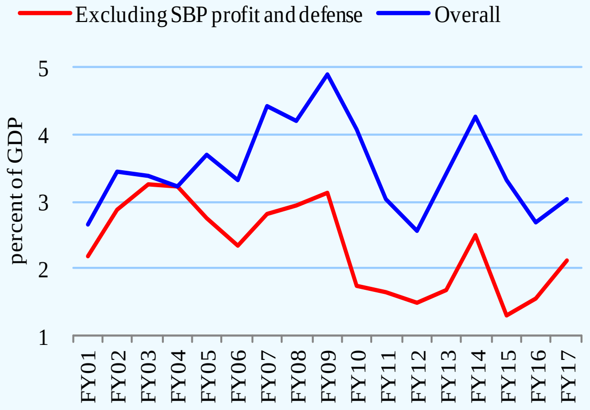


Data source: Federal Board of Revenue and SBP

تاہم مشروبات پر فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی میں اتنا نمایاں اضافہ ہوا کہ سگریٹ پر ڈیوٹی کی کم وصولی کی بخوبی تلافی ہوگئی۔ دریں اثنا، م س 17ء کے دوران فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی میں نمو میں سیمنٹ کے شعبے نے 12.6 فیصد حصہ ڈالا۔ سیمنٹ سے ہونے والی بلند وصولی دونوں باتوں کی عکاس ہے، سیمنٹ کی زیادہ مقدار فروخت ہوئی (کیونکہ ملکی طلب خصوصاً سی پیک سے متعلق انفراسٹرکچر کے جاری منصوبوں کے باعث بڑھ گئی تھی)، اور ڈیوٹی کی شرح میں بھی اضافہ کیا گیا تھا۔

اسی طرح، مشروبات سے ایف ای ڈی کی وصولی میں 24.6 فیصد نمو ہوئی جو م س 17ء میں ہونے والی نمو میں 2.6 فیصد کی حصہ دار ہے۔ یہ اضافہ ڈیوٹی کے اسٹرکچر میں اضافے کے ساتھ ساتھ مشروبات کا استعمال بڑھنے کا نتیجہ تھا۔[11]

شکل 4.5: نان ٹیکس محاصل



Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

<u>کسٹم ڈیوٹی</u>

م س 17ء میں کسٹم ڈیوٹی کی وصولی 22.6 فیصد بڑھ گئی جبکہ گذشتہ سال 32 فیصد نمو ہوئی تھی۔ یہ اضافہ درآمدات میں تیزی سے اضافے کا نتیجہ ہے جبکہ ڈیوٹی کی شرحیں بھی بڑھائی گئی ہیں۔ گذشتہ سال کی نسبت اس بار کم نمو کی وجہ درآمد شدہ مشینری پر ڈیوٹی میں رعایت ہے (**دیکھیے باکس 4.1**)۔ نتیجتاً، مجموعی درآمدات میں کسٹم ڈیوٹی کا تناسب م س 17ء میں ہموار ہو گیا۔ دوسرے لفظوں میں، ڈیوٹی کی وصولی میں نمو اور مجموعی درآمدات میں نمو کے درمیان ایک wedge پیدا ہو گیا (**شکل 4.4**)۔

غیر ٹیکس محاصل

م س 17ء میں غیر ٹیکس محاصل میں 23 فیصد نمو ہوئی جبکہ م س 16ء میں 13.9 فیصد کمی آئی تھی، حالیہ اضافے کا سبب یک بارگی وصولیاں ہیں جن میں سے 100 ارب روپے پاکستان سیکورٹی پرنٹنگ کارپوریشن میں سے سرکاری حصص کے اخراجِ سرمایہ سے ملے، اور پاکستان ڈیولپمنٹ فنڈ کے تحت دو ایل این جی بجلی گھروں کی فروخت سے 64 ارب روپے حاصل ہوئے (**جدول 4.4**)۔ اس کے ساتھ ساتھ سرکاری شعبے کے اداروں سے مارک اپ میں اضافے، تیل اور گیس پر ملنے والی رائلٹی نے بھی غیر ٹیکس محاصل میں قابلِ قدر حصہ ڈالا۔ دورانِ سال دیگر مدات سے محاصل کی وصولیاں بیشتر ہدف پورا نہ کر سکیں۔

جدول 4.4: نان ٹیکس محاصل

ارب روپے

	بجٹ م س 17ء	حقیقی	
		م س 16ء	م س 17ء
مارک اپ (سرکاری شعبے کے ادارے اور دیگر)	81.1	57.7	99.7
منافع منقسمہ	85.0	88.5	69.7
اسٹیٹ بینک کا منافع	280.0	227.9	227.8
دفاع (بشمول اتحادی سپورٹ فنڈ)	171.0	107.0	67.8
ڈاکخانہ / پی ٹی اے سے منافع (تھری جی)	81.0	34.3	33.6
گیس اور تیل پر رائلٹی	43.0	57.7	53.0
پاسپورٹ اور دیگر فیس	25.0	20.8	20.1
خام تیل پر حاصل ڈسکاؤنٹ	10.0	9.1	9.1
خام تیل پر غیر متوقع لیوی	10.0	1.6	1.6
دیگر	254.9	181.8	385.1
مجموعی نان ٹیکس محاصل	**1,041.0**	**786.6**	**967.5**

ڈیٹا کا ماخذ: وزارتِ خزانہ

اگر ان یک بارگی وصولیوں سے قطع نظر کیا جائے تو غیر ٹیکس محاصل گذشتہ سال کے مقابلے میں نمایاں طور پر کم رہے کیونکہ اسٹیٹ بینک کا منافع م س 16ء کے منافع کے لگ بھگ ہے، اور اتحادی سپورٹ فنڈ کی رقوم گذشتہ سال سے کم ہوئیں۔ دراصل غیر ٹیکس محاصل کی وصولی ان دو ذرائع پر بڑھتے ہوئے انحصار کی بنا پر کچھ عرصے سے اتار چڑھاؤ کا شکار ہو گئی ہے (**شکل 4.5**)۔ چنانچہ بحیثیت مجموعی محاصل کے ہدف کے حصول میں یہ غیر یقینی کا مستقل ذریعہ رہا ہے۔ اس تناظر میں ضرورت اس بات کی ہے کہ غیر ٹیکس محاصل کی وصولی کے لیے محاصل کے ذرائع متنوع بنائے جائیں تاکہ ٹیکس گزاروں کے لیے مؤثر شرح کم کرنے میں مدد مل سکے۔

[11] م س 17ء میں ان مشروبات پر ایف ای ڈی 10.5 فیصد سے بڑھا کر 11.5 فیصد کر دی گئی تھی۔

4.3 اخراجات

مجموعی اخراجات م س17ء میں 14.5 فیصد بڑھ گئے جو م س16ء میں 8.0 فیصد بڑھے تھے (جدول 4.5)۔ اگرچہ جاری اور ترقیاتی دونوں اخراجات میں نمو اس سال زیادہ بلند رہی تاہم اخراجاتِ جاریہ کا حصہ زیادہ تھا۔ م س17ء میں اخراجاتِ جاریہ 10.7 فیصد بڑھے (جی ڈی پی کا 16.3 فیصد) جبکہ م س16ء میں یہ 6.1 فیصد بڑھے تھے۔ یہ بات حوصلہ افزا ہے کہ ترقیاتی اخراجات نسبتاً تیزی سے یعنی 30.1 فیصد بڑھے جن کی گذشتہ سال نمو 16.9 فیصد تھی۔

جدول 4.5: مالیاتی اخراجات کا تجزیہ

اخراجات ارب روپے میں، نمو فیصد میں

	حقیقی		نمو	
	م س16ء	م س17ء	م س16ء	م س17ء
جاری اخراجات	**4694**	**5198**	**6.1**	**10.7**
وفاقی	3144	3472	3.5	10.4
سودی ادائیگی	1263	1348	-3.1	6.7
دفاع	758	888	8.6	17.2
نظم عامہ اور سلامتی	96	128	15.6	32.7
دیگر	1027	1108	7.8	7.9
صوبائی	1550	1726	11.7	11.3
ترقیاتی اخراجات	**1302**	**1693**	**16.9**	**30.1**
سرکاری شعبے کا ترقیاتی پروگرام	1186	1578	20.0	33.1
وفاقی	593	726	21.4	22.3
صوبائی	592	852	18.8	43.9
دیگر (بشمول بینظیر انکم سپورٹ پروگرام)	116	116	-8.0	0.2
خالص قرض گاری	**13**	**-13**	**-54.0**	**-201.7**
شماریاتی تفرق	-212	-78	19.4	-63.2
مجموعی اخراجات*	**6008**	**6879**	**8.0**	**14.5**

* ماسوائے شماریاتی تفرق

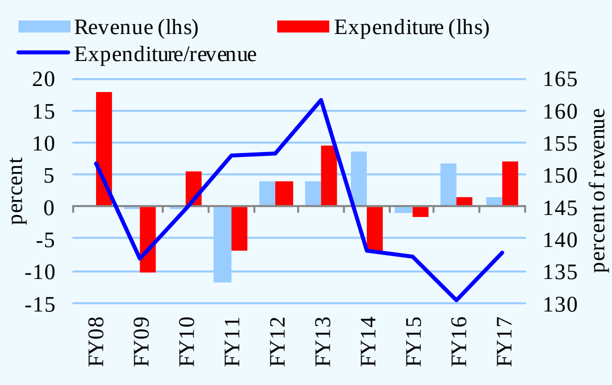
ڈیٹا کا ماخذ: وزارتِ خزانہ

مجموعی اخراجات میں یہ تیز رفتار اضافہ اس بات کی علامت ہے کہ گذشتہ چند برسوں کے دوران مالیاتی استحکام کی جو کوششیں ہو رہی تھیں وہ کمزور پڑ گئی ہیں۔ م س13ء سے جی ڈی پی کے لحاظ سے اخراجات میں نمو حاصل میں اضافے کی نسبت دھیمی رہی (**شکل 4.6**)۔ مجموعی اخراجات بلحاظ محاصل کا تناسب م س13ء میں 161.5 فیصد تھا جو تیزی سے کم ہو کر م س16ء میں 130.3 فیصد رہ گیا تھا، جو مالیاتی استحکام کی کوششوں کے اثرات کا اظہار تھا۔ تاہم م س17ء میں یہ رجحان برعکس ہو گیا، اخراجات بلحاظ محاصل کا تناسب بڑھ کر 137.8 فیصد ہو گیا (**شکل 4.6**)۔

م س17ء میں اخراجاتِ جاریہ میں، سودی ادائیگیاں 6.7 فیصد بڑھیں جبکہ گذشتہ برس 3.1 فیصد کمی ہوئی تھی (**باب 5**)۔ اس کے باوجود مجموعی اخراجات میں اس کا حصہ زیرِ جائزہ عرصے میں 20 فیصد سے کم ہو گیا جبکہ م س15ء میں یہ بلند ترین سطح 24.2 فیصد پر تھا۔ مجموعی اخراجات میں سودی ادائیگی کے اس نسبتاً کم حصے نے کچھ مالیاتی گنجائش فراہم کی جس سے ترقیاتی اخراجات میں اضافہ ہوا (**شکل 4.7**)۔

ترقیاتی اخراجات م س07ء کے بعد پہلی بار جی ڈی پی کے 5 فیصد سے زائد ہو گئے۔ وفاق اور صوبائی دونوں حکومتوں نے آنے والے عام انتخابات کے تناظر میں ترقیاتی منصوبوں پر کام کی رفتار بڑھا دی (**شکل 4.8**)۔

شکل 4.6 : اخراجات میں تقابلی نمو



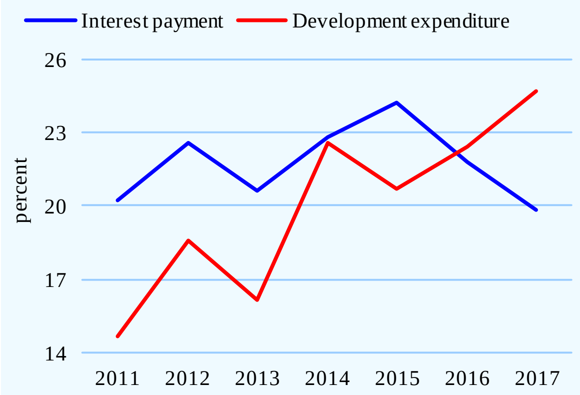
Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

4.4 صوبائی مالیاتی سرگرمیاں

م س17ء کے دوران صوبائی مالیاتی پوزیشن گذشتہ برسوں کے مقابلے میں خاصی کمزور ہو گئی۔ ہدف 339 ارب روپے کے فاضل کا تھا تاہم صوبوں نے 15.9 ارب روپے کا خسارہ درج کیا۔ اس کا سبب صوبائی اخراجات میں نمایاں اضافہ تھا جبکہ ان کے محاصل کی وصولی نسبتاً سست رفتار رہی (**جدول 4.6**)۔

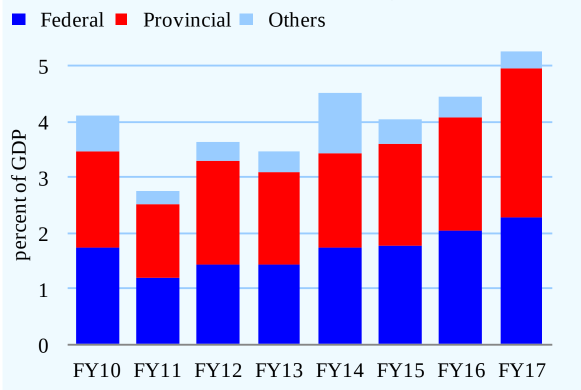
یہ بات بھی قابلِ ذکر ہے کہ صوبائی مالیاتی پوزیشن میں کمزوری م س17ء کی چوتھی سہ ماہی میں مرتکز رہی۔ تیسری سہ ماہی تک مالیاتی سرگرمیوں سے معلوم ہوتا تھا کہ صوبے فاضل رقم کا سالانہ ہدف حاصل کرنے کے لیے

شکل 4.7: مجموعی اخراجات میں سودی ادائیگی اور ترقیاتی اخراجات کا حصہ



Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

شکل 4.8: ترقیاتی اخراجات میں وفاق اور صوبوں کا حصہ



Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

درست راہ پر گامزن ہیں(**شکل 4.9**)۔ تاہم آخری سہ ماہی میں اخراجات میں اچانک 992.9 ارب روپے کا اضافہ ہو گیا جس میں بڑا حصہ بلند ترقیاتی اخراجات کا تھا(**شکل 4.10**)۔ درحقیقت، چاروں صوبوں نے چوتھی سہ ماہی میں خسارہ درج کیا جس میں سب سے بڑا خسارہ صوبہ سندھ نے دیا(**شکل 4.9**)۔ اخراجات کے رجحانات کی طرح محاصل کی صورتِ حال بھی جولائی تا مارچ م س 17ء تک بہتر رہی تاہم چوتھی سہ ماہی میں صوبوں کی محاصل کی وصولی بھی خرابی کا شکار ہو گئی۔

صوبائی اخراجات

م س 17ء کے دوران صوبائی اخراجات میں 20 فیصد اضافہ ہوا جو گذشتہ برس 13.3 فیصد رہا تھا(جدول 4.6) ۔ ان میں زیادہ بڑا حصہ ترقیاتی اخراجات سے آیا جو 43.8 فیصد بڑھ گئے، جبکہ اخراجاتِ جاریہ تقریباً گذشتہ سال کی نمو پر برقرار رہے۔ ترقیاتی اخراجات کی تفصیلات سے پتہ چلتا ہے کہ مجموعی صوبائی اخراجات میں عام سرکاری انتظام اور اقتصادی امور کا حصہ سب سے بڑا تھا۔[12]

یہ رجحان ترقیاتی اخراجات تک محدود نہیں ہے۔ صوبائی اخراجاتِ جاریہ میں بھی یہی طرز دیکھا گیا۔ حتیٰ کہ اٹھارہویں ترمیم کے بعد مالیاتی وفاقیت اور تقسیمِ اختیارات کے تناظر میں جائزہ لیا گیا تو معلوم ہوا کہ صوبائی اخراجات کے انداز میں بمشکل کوئی تبدیلی آئی ہے۔ اٹھارہویں ترمیم کے تحت صحت، تعلیم اور نظمِ عامہ اور سلامتی امور صوبائی دائرہ کار میں دیے گئے تھے۔ تاہم تب سے صحت اور تعلیم پر صوبائی اخراجات خاصے معمولی رہے ہیں(**شکل 4.11**)۔ [13] تاہم بلوچستان اور سندھ نے اپنے مجموعی اخراجات میں تعلیم اور صحت سے متعلق اخراجات کا تناسب بڑھایا ہے جبکہ پنجاب اور کے پی کے میں یہ تناسب گرا ہے(**شکل 4.12**)۔

---

[12] عام سرکاری انتظام میں انتظامی اور قانون ساز اداروں کا انتظام، مالی اور مالیاتی امور، منتقلیاں، اور عمومی سرکاری خدمات شامل ہیں۔ اقتصادی امور میں حکومت کی طرف سے بنیادی طور پر درج ذیل مدات میں اخراجات شامل ہیں: (i) عمومی اقتصادی امور(تجارتی، لیبر اور اسٹیٹ ٹریڈنگ)،(ii) زراعت، آبپاشی، خوراک، جنگل بانی اور ماہی گیری،(iii) ایندھن اور توانائی،(iv) تعمیرات اور ٹرانسپورٹ، اور(v) مواصلات اور ذخیرہ کاری۔

[13] اٹھارہویں ترمیم کے تحت دوسرے اور تیسرے مرحلے میں بالترتیب تعلیم اور صحت کی وزارتوں میں تقسیمِ اختیارات ہوئی۔

ماخذ: 'کے پی کے میں صحت، تعلیم اور زراعت کے شعبوں میں اٹھارہویں ترمیم پر عملدرآمد کی صورتِ حال' یو ایس ایڈ اور سینٹر فار پیس اینڈ ڈیولپمنٹ انی شی ایٹوز(سی پی ڈی آئی) کی طرف سے مطالعہ۔

جدول 4.6 : صوبائی مالیاتی آپریشنز، جولائی تا جون

ارب روپے

	پنجاب	سندھ	کے پی کے	بلوچستان	مجموعہ	فیصد نمو
م س 17ء						
الف۔ مجموعی محاصل	1149.5	692.6	361.8	224.3	2428.2	5.9
وفاقی محاصل میں صوبے کا حصہ	928.8	516.9	315.2	204.9	1965.8	5.6
صوبائی محاصل (I+II)	187.7	153.1	49.7	10.9	401.3	6.6
I۔ ٹیکس	155.4	144.5	15.7	6.3	321.8	13.6
II۔ نان ٹیکس محاصل	32.3	8.6	34.0	4.6	79.5	-14.8
وفاقی قرضے اور منتقلیاں	33.0	22.7	-3.1	8.6	61.2	11.0
ب۔ مجموعی اخراجات	1154.5	754.1	436.7	246.2	2591.5	20.4
جاری	716.1	550.9	299.0	173.3	1739.3	11.5
ترقیاتی	438.4	203.2	137.7	73.0	852.2	43.8
فرق (الف اور ب میں)	-5.0	-61.5	-74.9	-21.9	-163.2	-215.2
مالکاری (مجموعی توازن)	**-15.7**	**39.0**	**-13.5**	**6.0**	**15.9**	**-107.7**
م س 16ء						
الف۔ مجموعی محاصل	1091.5	641.2	364.3	196.8	2293.9	20.6
وفاقی محاصل میں صوبے کا حصہ	901.5	488.7	302.1	170.0	1862.2	21.0
صوبائی محاصل (I+II)	174.2	132.2	58.9	11.3	376.6	33.8
I۔ ٹیکس	142.9	123.0	13.1	4.3	283.3	37.6
II۔ نان ٹیکس محاصل	31.3	9.2	45.8	7.0	93.3	23.4
وفاقی قرضے اور منتقلیاں	15.8	20.4	3.4	15.6	55.1	-33.0
ب۔ مجموعی اخراجات	990.3	590.7	359.8	211.5	2152.2	13.3
جاری	705.5	456.3	246.9	151.0	1559.8	11.4
ترقیاتی	284.8	134.4	112.8	60.4	592.4	18.8
فرق (الف اور ب میں)	101.2	50.6	4.6	-14.7	141.7	3951.0
مالکاری (مجموعی توازن)	**-76.1**	**-84.0**	**-74.1**	**26.9**	**-207.4**	**137.6**

مالکاری میں منفی علامت کا مطلب ہے فاضل رقم۔

ڈیٹا کا ماخذ: ایف بی آر اور اسٹیٹ بینک کے تخمینے

مزید بر آں، تعلیم کے لیے مختص رقوم بھی تعلیمی معیار بہتر بنانے کے بجائے انفراسٹرکچر کی ترقی کے لیے زیادہ خرچ کی جارہی ہیں، حالانکہ تعلیم کا طویل مدت میں حتمی مقصد بہتر انسانی سرمائے کا حصول ہونا چاہیے۔[14] پاکستان انسانی سرمائے کے اشاریے میں 130 ملکوں میں بہت نیچے یعنی 118 ویں درجے پر ہے، اس حقیقت کے پیشِ نظر صوبائی حکومتوں کو تعلیم اور صحت پر زیادہ وسائل خرچ کرنے چاہئیں تاکہ موثر انسانی سرمایہ تیار ہو سکے۔[15]

صوبائی محاصل

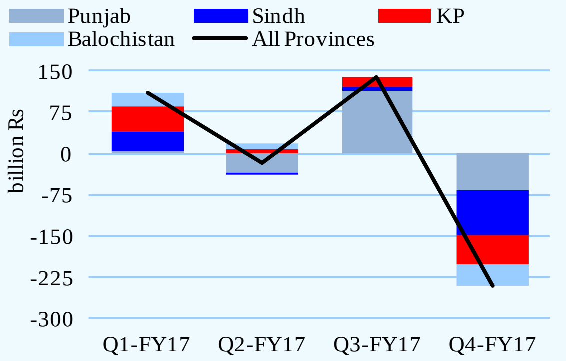
صوبائی محاصل میں بھی وہی رجحانات دکھائی دیے جو وفاقی محاصل کے تھے۔ صوبائی محاصل میں نمو دو سال سے مستقل بڑھنے کے بعد م س 17ء میں گر کر 5.9 فیصد ہوگئی۔ اس کی بڑی وجہ صوبائی غیر ٹیکس محاصل میں گرتی ہوئی نمو ہے جبکہ ٹیکس محاصل میں نمو بھی کم ہوئی۔

---

[14] فاطمہ خالق اور وقاص احمد، پاکستان میں تعلیم پر سرکاری اخراجات کا معیار اور اثر انگیزی، ایس بی پی اسٹاف نوٹس 16/02۔

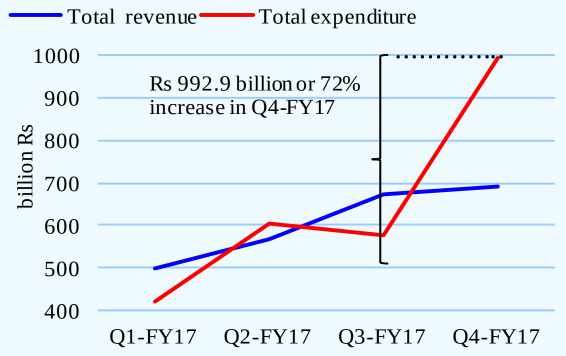
[15] ماخذ: انسانی سرمائے پر رپورٹ (2016ء)، عالمی اقتصادی فورم۔

شکل 4.9 :صوبوں کی فاضل رقم



Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

شکل 4.10 : م س 17ء کے دوران صوبوں کے محاصل اور اخراجات

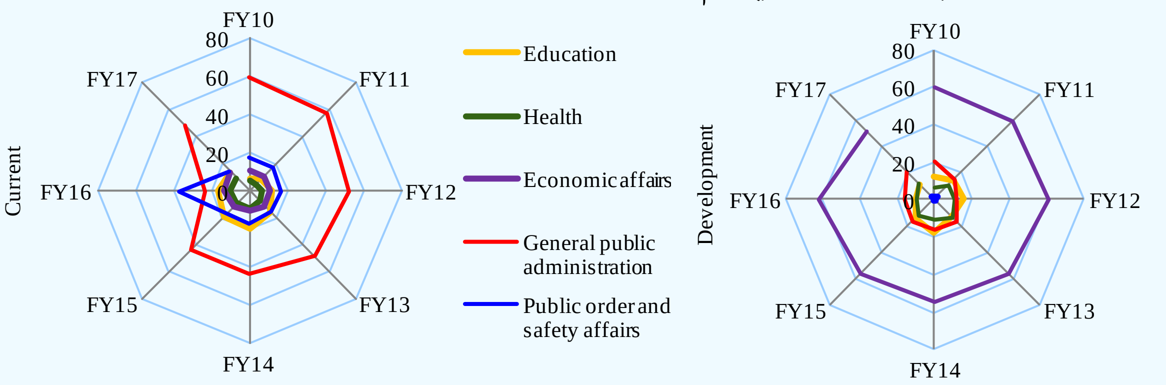


Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

م س 17ء کے دوران صوبائی محاصل میں آنے والی بڑی مدات خدمات پر جنرل سیلز ٹیکس، موٹر وہیکل ٹیکس، اور اسٹامپ ڈیوٹی ہیں (**شکل 4.13**)۔ صوبوں نے محاصل کے لیے کوششیں کیں مثلاً لینڈ آٹومیشن سسٹم اور مختلف خدمات پر انوائس مانیٹرنگ سسٹم چنانچہ جائیداد ٹیکس میں بھی نمو ہوئی (**باکس 4.4**)[16، 17] تاہم ایکسائز ڈیوٹی سے محاصل اور صوبائی ٹیکس وصولی کے دیگر ذرائع میں گذشتہ سال کے مقابلے میں کمی دیکھنے میں آئی۔

دریں اثنا، م س 17ء کے دوران صوبائی غیر ٹیکس محاصل 14.8 فیصد کم ہوگئے جبکہ گذشتہ سال ان میں 23.4 فیصد نمو دیکھی گئی تھی۔ اس کمی کا سبب پن بجلی، جو کے پی کے میں غیر ٹیکس محاصل کا اہم ذریعہ ہے، سے منافع میں ہونے والی کمی ہے (**جدول 4.6**)۔

شکل 4.11: صوبوں کے اخراجات کا ترجیحات- اٹھارہویں ترمیم کے بعد (مجموعے میں حصے)

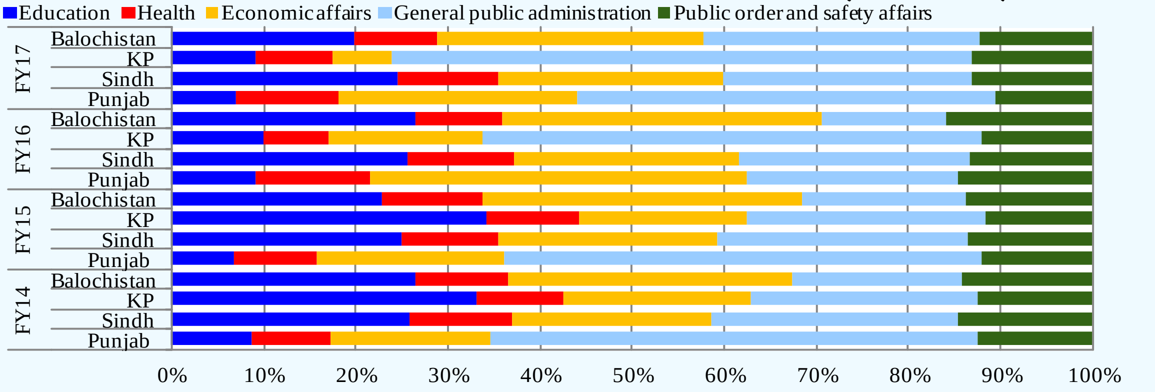


Data source: Provincial Budget Documents and SBP Calculations

[16] حکومت پنجاب نے پنجاب انفارمیشن ٹیکنالوجی بورڈ کے اشتراک سے انوائس مانیٹرنگ سسٹم مختلف خدمات پر خصوصاً ریسٹورنٹ اور بیوٹی پارلر پر شروع کیا ہے (ماخذ: اعلامیہ نمبر پی آر اے/ احکامات 2012/06، بتاریخ 13 جنوری 2015ء)۔

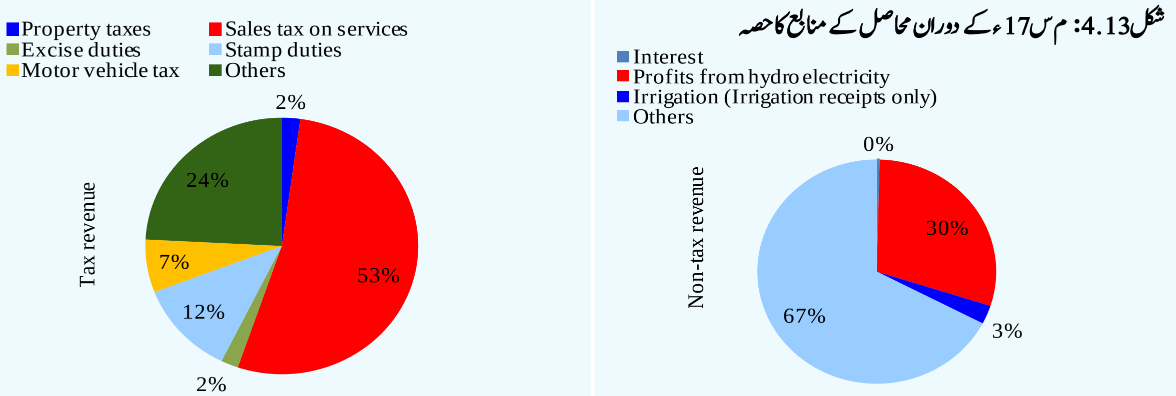
[17] لینڈ ایڈ منسٹریشن اینڈ ریونیو مینجمنٹ انفارمیشن سسٹم (ایل اے آر ایم آئی ایس)، بورڈ آف ریونیو، حکومت سندھ۔

شکل 4.12: اخراجات کی ترجیحات، صوبہ وار (مجموعے میں حصے)



Data source: Provincial Budgetary Documents and SBP Calculations

شکل 4.13: م س 17ء کے دوران محاصل کے منابع کا حصہ



The size of pie shows the weight of Tax and Non-Tax Revenue.
Data source: Ministry of Finance

Bigger the pie, higher is the share in provincial tax collection.

باکس 4.4: اٹھارہویں ترمیم کے پس منظر میں صوبائی محاصل کی وصولی

2009ء میں ہونے والی اٹھارہویں ترمیم کے بعد صوبائی خود مختاری اور مالیاتی عدم مرکزیت کے تحت صوبوں کو خدمات پر سیلز ٹیکس وصول کرنے، اور زرعی آمدنی اور ریئل اسٹیٹ پر ٹیکس عائد کرنے کی اجازت دے دی گئی تھی۔ اس کے نتیجے میں سب سے پہلے سندھ نے 2011ء میں اور اس کے بعد پنجاب نے 2012ء میں خدمات پر جنرل سیلز ٹیکس (جی ایس ٹی ایس) متعارف کرایا، جس سے صوبوں کے اپنے ٹیکس محاصل جی ڈی پی کے اعتبار سے، اور مجموعی صوبائی محاصل بھی بڑھنے لگے۔ صوبائی محاصل کو ان اصلاحات اور ٹیکس اقدامات سے مزید مہمیز ملی جو پنجاب اور سندھ نے گذشتہ دو سال میں متعارف کرائے۔[18] [19]

حالیہ برسوں میں ہونے والی کچھ پیش رفت سے قطع نظر، اگر مجموعی ٹیکس وصولی میں ان کے حصے کے اعتبار سے دیکھا جائے تو صوبوں کی اپنی ٹیکس وصولی میں پیش رفت حوصلہ افزا نہیں ہے (**شکل 4.4.1**)۔ م س 11ء سے صوبوں کے اپنے ٹیکس محاصل 0.5 فیصدی درجے اضافے سے م س 17ء میں جی ڈی پی کا 1.2 فیصد ہو گئے۔

اس اضافے میں سب سے بڑا کردار جی ایس ٹی ایس کا تھا جو صوبائی ٹیکس وصولی میں 0.4 فیصدی درجے رہا۔ جی ڈی پی میں خدمات کا حصہ تقریباً 60 فیصد ہے جسے دیکھتے ہوئے یہ تناسب بہت کم ہے۔ چنانچہ ایسے شعبوں سے محاصل اکٹھا کرنے کے بڑے امکانات ہیں۔ پراپرٹی اور زراعت سے وصولی بدستور واجبی رہی ہے (شکل 4.4.2)۔ زرعی آمدنی سے ٹیکس وصولی کا صوبائی حصہ کسی حد تک جامد ہے۔

---

[18] لینڈ ایڈمنسٹریشن اینڈ ریونیو مینجمنٹ انفارمیشن سسٹم کے تحت اراضی کے ریکارڈ کی کمپیوٹرائزیشن، حکم نامہ نمبر (I)-568-LR/2013-1298، بورڈ آف ریونیو، پنجاب۔ لینڈ ایڈمنسٹریشن اینڈ ریونیو مینجمنٹ انفارمیشن سسٹم (ایل اے آر ایم آئی ایس)، بورڈ آف ریونیو، حکومت سندھ۔

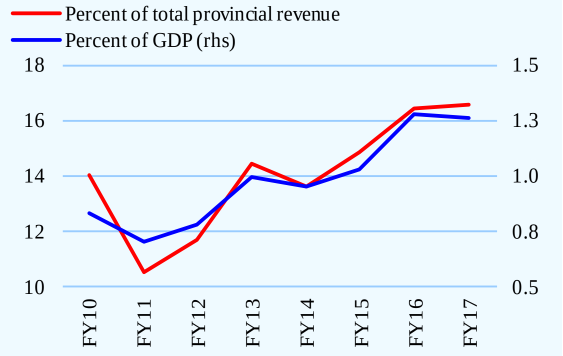
[19] حکومت پنجاب نے پنجاب انفارمیشن ٹیکنالوجی بورڈ کے اشتراک سے انوائس مانیٹرنگ سسٹم مختلف خدمات پر خصوصاً ریسٹورنٹ اور بیوٹی پارلر پر شروع کیا ہے (ماخذ: اعلامیہ نمبر پی آر اے/احکامات 2012/06، بتاریخ 13 جنوری 2015ء)۔

اس اوسط سے کم کارکردگی کے سبب کا پتہ لگایا جائے تو یہ (ٹیکس اقدامات پر) تاخیر سے عملدرآمد ہے کیونکہ ادارہ جاتی ڈھانچے اور استعداد کی کمی کا سامنا تھا۔ درحقیقت صوبوں نے اختیارات کی تقسیم اور اٹھارہویں ترمیم کے اعلان کے بعد ہی صوبائی ٹیکس اتھارٹیز قائم کرنی شروع کر دی تھیں۔ آئینی ترمیم کے بعد سندھ نے سب سے پہلے اپنا ریونیو بورڈ قائم کیا۔ پنجاب ریونیو اتھارٹی 2012ء میں بنی، کے پی کے میں 2013ء اور بلوچستان میں 2015ء میں ایسے ادارے قائم ہوئے۔ مزید برآں، صوبوں کے اندر کئی ریونیو ڈپارٹمنٹس ہیں جو محاصل اکٹھا کرنے کے اختیارات میں ایک دوسرے کے شریک ہیں۔

دیگر بڑے اسباب دستاویزیت کی کمی ہے، جس کی بنا پر حکام کو ممکنہ ٹیکس گزاروں تک رسائی میں مشکلات پیش آتی ہیں۔ خاص طور پر شعبہ خدمات پر یہ بات صادق آتی ہے۔ تاہم، زراعت کے معاملے میں کے پی کے، پنجاب اور حال ہی میں سندھ میں اراضی کا ریکارڈ کمپیوٹرائزڈ ہونے کے بعد بھی ٹیکس وصولی کم ہوئی ہے۔ اس کی وجہ غالباً یہ ہے کہ آمدنی کی نوعیت (جو زیادہ تر غیر رسمی ہے) کے اعتبار سے زرعی آمدنی کی پیمائش میں دشواریاں ہوتی ہیں اور حکام کے پاس مہارت کی بھی کمی ہے (شکل 4.4.3)۔

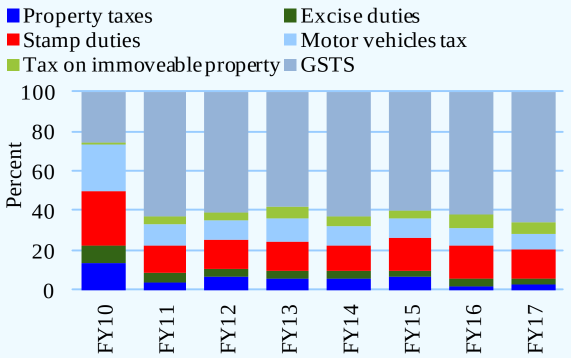
عملی دشواریوں کے ساتھ ساتھ، ساتویں این ایف سی ایوارڈ میں وفاقی قابلِ تقسیم پول میں صوبوں کا حصہ 47.5 فیصد سے بڑھ کر 57.5 فیصد ہو گیا ہے جو صوبوں کے مجموعی محاصل کا تقریباً 80 فیصد بنتا ہے، اس اضافے نے بھی صوبوں میں اطمینان کا احساس پیدا کر دیا ہے۔ اس سے یہ نتیجہ نکالا جا سکتا ہے کہ اقتصادی استحکام کے لیے اور مجموعی مالیاتی خسارہ محدود رکھنے کے لیے صوبوں کی سطح پر وسائل مؤثر طور پر اکٹھے کرنے کو نظر انداز نہیں کیا جا سکتا۔

شکل 4.4.1: صوبوں کے اپنے محاصل



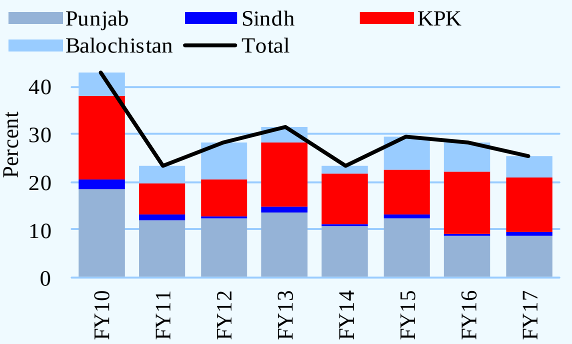
Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations

شکل 4.4.2: صوبائی ٹیکس وصولی میں محاصل کے منابع کا حصہ



Data source: Ministry of Finance , Provincial Budgetary Documents, and SBP Calculations

شکل 4.4.3: صوبوں کے اپنے ٹیکس محاصل میں زرعی ٹیکس کا حصہ



Data source: Ministry of Finance and SBP Calculations