IPS/INS/037/2026-37

Institute of Policy Studies
Islamabad

August 28, 2026

IPS INSIGHTS
Perspectives On the Issues Shaping Policy

پاکستان میں نئی انتظامی اکائیاں: بحث کا معاشی اور مالیاتی تناظر

مرتب کردہ از:

ظفر الحسن الماس، سابق جوائنٹ چیف اکانومسٹ | سینئر ریسرچ ایسوسی ایٹ، آئی پی ایس

ڈاکٹر عاصم احسان، سینئر ریسرچ آفیسر، آئی پی ایس

وضاحتی نوٹ: یہ تجزیہ پاکستان میں نئے صوبے یا انتظامی یونٹس کے قیام کے معاشی اور مالیاتی پہلوؤں تک محدود ہے۔ اس بحث کے سیاسی، آئینی، سماجی، سلامتی اور انتظامی پہلو بھی حقیقی اور اہم ہیں، تاہم انہیں یہاں زیرِ بحث نہیں لایا گیا اور کسی بھی ایسی تجویز کو عملی جامہ پہنانے سے قبل ان پر الگ اور مخصوص بحث کی ضرورت ہے۔

جائزہ

نئے صوبوں یا انتظامی یونٹس سے متعلق موجودہ بحث بنیادی طور پر طرزِ حکمرانی (گورننس) کی بحث ہے، اور نئی حدود کے قیام کی بجائے گورننس کی بہتری کو ہی اس بحث کا بنیادی مقصد رہنا چاہیے۔ چھوٹی اور زیادہ فعال اکائیاں، اور مقامی حکومت کی سطح کو مزید مضبوط بنانا، اسی مقصد کے حصول کے مثالی طریقے ہیں، اور یہ تجزیہ اس مکالمے کو روکنے کی کوشش نہیں کرتا۔

اس مختصر جائزہ میں یہ استدلال کیا گیا ہے کہ اس سمت میں کسی بھی پیش رفت کے لیے ایک مضبوط بنیاد درکار ہے: وسائل کی منتقلی کا واضح فارمولا، نئے حکومتی ڈھانچوں کی حقیقت پسندانہ اور قابلِ برداشت لاگت، ایک قابلِ عمل ٹیکس انتظامیہ اور قابلِ تقسیم محاصل کے پول (divisible pool) کا بندوبست، قرض لینے کے اختیارات اور ممکنہ ذمہ داریوں (contingent liability) سے متعلق وضاحت، اور پاکستان کی موجودہ معاشی صلاحیت سے ہم آہنگ ترتیب، اس کے اہم اجزا ہیں۔ ان میں سے کوئی بھی امر ناممکن نہیں اور ہر ایک مسئلے کو حل کیا جا سکتا ہے، بشرطیکہ یہ عمل موزوں ادارہ جاتی پلیٹ فارمز پر اور تحقیق پر مبنی مکالمے کے ذریعے آگے بڑھے، اس کو مناسب وقت دیا جائے، اور وفاق میں شامل اکائیوں کے مابین بتدریج اتفاقِ رائے پیدا کیا جائے۔ ذیل میں دیے گئے پانچ نکات، معاشی اشکالات اور ان کے تعمیری حل، دونوں کو واضح کرتے ہیں۔

1۔ وسائل کی منتقلی کے فارمولے کا سوال

کسی بھی نئے انتظامی یونٹ کا قیام یہ سوال اٹھاتا ہے کہ وسائل کو اس یونٹ اور اس صوبے کے مابین کیسے تقسیم کیا جائے گا جس سے یہ یونٹ الگ کیا گیا ہے۔ اس کے لیے ایک شفاف فارمولے کی ضرورت ہے، جو پاکستان کے موجودہ مالیاتی وفاقیت (Fiscal federalism) کے ڈھانچے کے تحت زیادہ تر آبادی کے تناسب پر انحصار کرتا ہے، جبکہ غربت، محاصل کی پیداوار اور

(معکوس آبادی کثافت (inverse population density) کو بھی کچھ وزن دیا جاتا ہے۔ اسے نئے یونٹس پر لاگو کرنے کے لیے قابلِ اعتماد اور تفصیلی اعداد و شمار درکار ہیں —— یعنی ہر مجوزہ یونٹ سے متعلق آبادی کی گنتی، غربت کے اعداد و شمار اور محاصل کی صلاحیت ، جو اس وقت موجود نہیں۔ اس خلا کو نظرانداز کرنے یا مو خر کر نے کے بجائے واضح طور پر تسلیم کیا جانا چاہیے۔ تاہم یہ کوئی مستقل رکاوٹ نہیں؛ اسے تیار کرنا ایک فوری اور ناگزیر کام ہے جو ابھی سے شروع کیا جا سکتا ہے، اور اس کے لیے موجودہ مقامی حکومتوں، مردم شماری اور سماجی رجسٹری کے اعداد و شمار کو بطور بنیاد استعمال کیا جا سکتا ہے۔ اگرچہ اسے قابلِ اعتماد انداز میں مکمل کرنے میں وقت لگے گا لیکن ایک باقاعدہ اور مجاز تحقیقی عمل کے ذریعے یہ سرمایہ کاری جلد کرنا ہی مستقبل میں کسی بھی فارمولے کو مذاکرات کے بجائے شواہد پر استوار ہونے کے قابل بنائے گا۔

2۔ نئے حکومتی ڈھانچوں کی لاگت، اور اسے کیسے قابو میں رکھا جائے

نیا انتظامی یونٹ بنانا محض کاغذی کارروائی نہیں؛ اگر اسے احتیاط سے نہ سنبھالا جائے تو اس کا نتیجہ ایک مکمل نئی/ اضافی بیوروکریسی کی بھرتی، رہائشی اور دفتری بنیادی ڈھانچے کی تعمیر، اور متوازی محکموں کے قیام کی صورت میں نکلے گا ۔ یہ سب یک وقتی اور مسلسل اخراجات کا باعث بنتے ہیں جنہیں پاکستان کی موجودہ مالیاتی مجبوریوں کے تناظر میں پرکھنا ضروری ہے۔ تاہم اس کا مطلب یہ نہیں کہ ملک کے موجودہ، اکثر حد سے زیادہ بڑے اور مہنگے حکومتی ڈھانچے کو ہر نئی انتظامی اکائی میں من و عن دہرایا جائے۔ اس معاملے پر سامنے آنے والی تجاویز میں بھی کہا گیا ہے کہ کوئی بھی نیا بندوبست موجودہ ماڈل کی نقل نہ ہو گا۔ ایک مختصر اور موثر ڈھانچہ جو مضبوط مقامی حکومت، مشترکہ انتظامی خدمات اور چھوٹے، زیادہ مرکوز صوبائی یونٹس پر مبنی ہو ، منتقلی کی یک وقتی اور مسلسل لاگت دونوں کو نمایاں طور پر کم کر سکتا ہے ۔

3۔ ٹیکس انتظامیہ اور قابل تقسیم محاصل کا پول (Divisible Pool)

موجودہ آئینی ڈھانچے کے تحت کسی بھی نئے صوبے یا انتظامی یونٹ کو اپنا صوبائی ٹیکس ریونیو ادارہ، ڈویژنل سطح کے ریونیو یونٹس، اور قومی مالیاتی کمیشن (این ایف سی) کے زیرِ انتظام قابل تقسیم محاصل کے پول میں ایک متعین حصہ درکار ہوگا۔ ایک فعال ٹیکس انتظامیہ کی تشکیل وسائل طلب کام ہے، جس کے لیے تربیت یافتہ عملہ، آئی ٹی نظام اور نفاذ کی صلاحیت درکار ہوتی ہے ۔ اور، جیسا کہ حکومتی اخراجات کے معاملے میں عمومی طور پر ہے، اس کا مطلب یہ نہیں کہ صفر سے ایک مکمل بیوروکریسی دوبارہ تعمیر کی جائے۔ ایک مرحلہ وار طریقہ کار، جو موجودہ مقامی حکومتوں اور صوبائی ریونیو ڈھانچے کو وسعت اور بہتری دے، اس منتقلی کو کافی حد تک مختصر کر سکتا ہے۔ تاہم جس چیز میں کوئی راستہ مختصر نہیں کیا جا سکتا وہ خود قابل تقسیم محاصل کا فارمولا ہے، کیونکہ یہ فی الوقت موجودہ چاروں صوبوں کے مابین وفاقی ٹیکس محاصل کو تقسیم کرتا ہے اور نئے دعویداروں کو شامل کرنے کے لیے اسے دوبارہ کھولنا اور اس پر از سرِ نو مذاکرات کرنا ضروری ہوگا۔ یہ ہر موجودہ صوبے کے مفاد سے جڑا معاملہ ہے اور نئے سیاسی اتفاقِ رائے کا متقاضی ہے ۔ بالکل ویسا فیصلہ جو کسی موزوں پلیٹ فارم، مثلاً این ایف سی اور/یا مشترکہ مفادات کونسل (سی سی آئی) پر بتدریج طے ہونا چاہیے، نہ کہ عجلت میں۔

4۔ قرض لینے کے اختیارات اور ممکنہ ذمہ داریاں (Contingent Liability)

موجودہ ڈھانچے کے تحت صوبے بین الاقوامی مالیاتی اداروں سے براہِ راست قرض کے لیے مذاکرات کر سکتے ہیں، جبکہ ادائیگی کی حتمی ذمہ داری وفاقی حکومت پر عائد ہوتی ہے۔ یہ فرض نہیں کر لینا چاہیے کہ یہی مراعات از خود نئے انتظامی یونٹس کو بھی اسی موجودہ شکل میں حاصل ہو جائیں گی۔ دیگر متبادل راستے تلاش کیے جانے چاہئیں جو ترقیاتی مالی وسائل تک رسائی کو برقرار رکھتے ہوئے آزاد و خودمختار قرض لینے والوں کی تعداد میں اضافے سے گریز کریں۔

اس معاملے کو اٹھانے کا مقصد یہ واضح کرنا ہے کہ بیرونی قرض لینے کے اہل ذیلی وفاقی اداروں کی تعداد میں اضافہ، جبکہ مرکز حتمی خطرہ برداشت کرتا ہے، کو وفاق کی نگرانی، ہم آہنگی اور خطرے کو سنبھالنے کی صلاحیت کو باقاعدہ طور پر مضبوط بنانے کے ساتھ ساتھ چلنا چاہیے۔ ایک سوچے سمجھے اور ساختی طور پر مرتب کردہ طریقہ کار اپنانے ، مثلاً ایک مخصوص وفاقی-صوبائی قرض ہم آہنگی میکانزم کی ترتیب، سے مالیاتی بدنظمی پیدا نہیں ہوگی۔

5۔ وقت کا تعین: معاشی استحکام کے ساتھ اصلاحات کی ترتیب

بین الاقوامی اور تاریخی تجربات کے مطابق، اس نوعیت کی بحثیں ، یعنی کسی ملک کے اندرونی انتظامی نقشے کی از سرِ نو تشکیل عموماً بحث سے عملی نفاذ کی جانب اسی وقت بڑھتی ہیں جب کسی ملک نے مستحکم معاشی نمو کا ایک تسلسل حاصل کر لیا ہو۔ کیونکہ اس نوعیت کی تبدیلی کے لیے منصوبہ بندی، ترتیب اور مالی وسائل درکار ہوتے ہیں۔ پاکستان کی موجودہ معاشی صورتحال کے پیشِ نظر یہ نئے انتظامی یونٹس کو قانونی شکل دینے یا نافذ کرنے کا مثالی وقت نہیں۔ پہلے سے دباؤ کی شکار معیشت پر ایک نئے بندوبست کی غیر یقینی صورتحال اور لاگت کا اضافہ، مالی مشکلات کے حل کے بجائے انہیں مزید پیچیدہ بنا سکتا ہے۔ یہ ترتیب کے تعین کا معاملہ ہے، نہ کہ مکالمے کو ختم کرنے کا۔ اس بحث کی حوصلہ افزائی کی جانی چاہیے، مگر موزوں ادارہ جاتی پلیٹ فارمز پر، تحقیق پر مبنی مکالمے کے ذریعے، اور اوپر بیان کردہ نکات پر بنیادی کام مکمل کرنے کے لیے کافی وقت دیتے ہوئے۔ اس طریقہ کار پر عمل کرنے سے استحکام اور اصلاحات کی تیاری بیک وقت آگے بڑھ سکتی ہیں، تاکہ بتدریج، اتفاقِ رائے پر مبنی منتقلی کے لیے بنیادی کام پہلے سے موجود ہو۔

نتیجہ اور آگے کا لائحہ عمل

موجودہ بحث خلا میں جنم نہیں لی۔ پاکستان کے صوبائی نقشے کی ایک طویل انتظامی تاریخ ہے ۔ بڑی حد تک یہی حدود 1973ء کے آئین سے بھی پہلے موجود تھیں، جس نے موجودہ بندوبست کو ایجاد کرنے کے بجائے اسے باقاعدہ شکل دی اور اس کے بعد سے آبادی میں کئی گنا اضافہ ہوا ہے۔ یہی آبادیاتی حقیقت ہے جس کی جانب تجویز کے حامی اشارہ کرتے ہوئے استدلال کرتے ہیں کہ گورننس کو قابل انتظام رکھنے کے لیے نئے صوبے یا انتظامی یونٹس درکار ہیں، اور یہ بحث کا ایک جائز نقطہ آغاز ہے۔ موجودہ مکالمے کا کچھ حصہ، بلاشبہ، سنجیدہ پالیسی سازی کے بجائے سیاسی نعرے بازی سے متاثر ہے، اور یہ رجحان بنیادی سوال کے ساتھ ناانصافی کرتا ہے۔ اسے درست کرنے کا طریقہ بحث کو بند کرنا نہیں، بلکہ اسے مناسب بنیاد پر لے جانا ہے — یعنی تسلیم شدہ پلیٹ فارمز، پارلیمنٹ، مشترکہ مفادات کونسل، قومی مالیاتی کمیشن اور صوبائی اسمبلیوں کے ذریعے تحقیق پر مبنی مکالمہ، بجائے اس کے کہ یہ فیصلے وقتی سیاسی اعلانات کے ذریعے کیے جائیں۔

تکنیکی اور آئینی بنیادی کام کی تکمیل کے لیے مناسب وقت اور وفاق میں شامل اکائیوں کے مابین بتدریج اور باہمی مشاورت سے طے شدہ اتفاقِ رائے ناگزیر ہے، نہ کہ یک طرفہ طور پر مسلط کردہ فیصلہ۔ مجموعی طور پر دیکھا جائے تو اوپر بیان کردہ پانچ نکات کو اس بحث کو ترک کرنے کی وجوہات کے طور پر نہیں، بلکہ کسی بھی معتبر، گورننس پر مبنی تجویز، چاہے وہ مضبوط مقامی حکومت، چھوٹے صوبوں، یا کسی اور انتظامی ماڈل پر استوار ہو کے لیے ایک عملی فہرست کے طور پر سمجھا جانا چاہیے۔ جیسا کہ آغاز میں کہا گیا، اس سے پہلے کہ کسی ایسی تجویز کو مزید آگے بڑھایا جائے یہ تجزیہ اس مسئلے کا ایک جزوی، معاشی اور مالیاتی زاویہ ہے، جبکہ سیاسی، آئینی اور انتظامی پہلو بھی اتنی ہی گہرائی سے الگ جائزے کے متقاضی ہیں۔