انتظامی معاملات میں آڈٹ کا تصور اسلامی تعلیمات کی روشنی میں تحقیقی جائزہ

The Concept of Audit In Administration Matters an Analytical Study in The Light of Islamic Teachings

ڈاکٹر رضیہ شبانہ*

ڈاکٹر فیاض احمد فاروق**

Abstract

The fiscal system of any state in the administration of state matters has great importance. It is considered the basic responsibility of a state in establishment of Bait ul Maal, its use and its stability. In historical states, the prosperity state and its backwardness of state depend on conditions of Bait ul Maal. It is considered that it is the foremost duty of a state to take cares the fiscal system. Therefore a state adopts different techniques in completion of fiscal system and takes grips on involved persons. This is called accountability institutions. Therefore accountability bureau has great importance in take care of financial system of a state so that state can keep an eye on check and balance of financial transactions and revenues of state. In case of any short coming and negligence of relevant persons, groups, institutions and responsible person might be taken under accountability. In this research paper it is analyzed that responsibilities of ombudsman in Pakistan and its relevant rules and regulations in the conditions of audit system might also be discussed. And financial discrepancies in the light of Islamic teachings are also analyzed.

Key Words: *Meaning of audit, ombudsman of Pakistan, audit system, financial discrepancies*

تعارف

کسی بھی ریاستی نظم ونسق میں ریاست کا مالیاتی نظام بہت اہمیت کا حامل ہوتا ہے۔ بیت المال کا قیام، اس کا استعمال اور اس کا استحکام ریاست کی بنیادی ذمہ داری تصور کی جاتی ہے اور ریاستی تاریخ میں ریاست کا خوشحال یا تنگدست ہونا بھی بیت المال پر منحصر ہوتا ہے۔مالیاتی نظام کی دیکھ بھال کرنا ریاست کا اولین فرض تصور کیا جاتا ہے اور ریاست اس کی عملی تکمیل بھی مختلف طریقوں سے کرتی ہے۔ان میں سے ایک ایسے ادارے کا قیام بھی عمل میں لایا جاچکا ہے جو ریاست کے مالیاتی نظام کی دیکھ بھال کرتا ہے اور اس سے منسلک افراد پر گرفت کرتا ہے اس ادارے کو احتساب کا نام دیا جاتا ہے۔لہٰذا ریاست کے مالیاتی نظام کی دیکھ بھال میں احتسابی ادارے کو بہت زیادہ اہمیت دی جاتی ہے تاکہ ریاست جتنے بھی مالی لین دین یا محاصل و اخراجات کرتی ہے ان سب کے حساب کتاب پر نظر رکھی جائے اور کوتاہی کی صورت میں متعلقہ افراد، جماعت، اداروں اور ذمہ داران کا محاسبہ کیا جائے۔

چنانچہ جدید جمہوری ریاستوں میں اس احتسابی نظام کو فوقیت دی گئی ہے اور ریاستی نظم ونسق میں اس کے باقاعدہ ادارے قیام عمل میں لائے گئے ہیں۔ ریاست کا جتنا بھی مالیاتی نظام ہے، اس نظام کا ایک مخصوص مدت کے بعد جائزہ لیا جاتا ہے تاکہ یہ دیکھا جائے کہ ریاستی پالیسیوں میں جو پیسہ مفاد عامہ اور اس کی فلاح و بہبود کے لیے دیا گیا ان کے مصرف کا جائزہ لیا جائے اور یہ بھی دیکھا

* ایسوسی ایٹ پروفیسر، شعبہ علوم اسلامیہ، بہاء الدین زکریا یونیورسٹی ملتان۔

** اسسٹنٹ پروفیسر شعبہ علوم اسلامیہ، انسٹی ٹیوٹ آف سدرن پنجاب ملتان۔

جائے کہ یہ پیسہ درست طریقے سے درست جگہ خرچ ہوا ہے یا نہیں۔اسی طرح حکومتی نظام میں بھی اس نظام کا تصور موجود ہے کہ ارکان حکومت کو ریاستی استحکام اور عوامی نمائندوں کو عوام الناس اور ان کی بہتری کے لیے جو فنڈ دیے جاتے ہیں ان فنڈ کے بھی استعمال کے جائزہ لینے کے نام کو آڈٹ کہا جاتا ہے۔پھر اس کی تفصیلی جوابدہی کے لیے آڈٹ پیرے لکھے جاتے ہیں۔یہ کام کرنے والے محاسب ہوتے ہیں اور ان کی نگرانی کرنے والے کو محاسب اعلیٰ کہا جاتا ہے۔

آڈٹ کا لغوی مفہوم

ریاستی نظم و نسق میں انتظامیہ نے کافی وسعت اختیار کرلی ہے،یہی وجہ ہے کہ انتظامیہ کے فرائض و اختیارات کی مکمل تفصیلات ملتی ہیں۔فرائض کی تکمیل میں ان کی ایسی سرگرمیاں (جن کا تعلق انتظامی معاملات سے ہو) کا جائزہ لیا جاتا ہے۔لہٰذا انتظامی معاملات میں مالیاتی سرگرمیوں پر نظر رکھنے اور جائزہ لینے کے لیے جو نظام وضع کیا جاتا ہے اسے عام فہم زبان میں آڈٹ کا نام دیا جاتا ہے۔چنانچہ سب سے پہلے ہم آڈٹ کا لغوی مفہوم دیکھتے ہیں۔

> Audit mean an examining of accounts, which may be either (a) detailed or (b) administrative (a) is the comparison of vouchers with the sums debited as paid, in order that the party whose accounts are audited may not debit his employer with payments not infact made: (b) is the comparison of the sums debited with the authorities to pay, in order that the party whose accounts are audited may not debit his employer with payments not authoized.(1)

اس کے مفہوم کا جائزہ لیا جائے تو آڈٹ کا مطلب اکاؤنٹس کا معائنہ کرنا ہوتا ہے،یہ معائنہ انتظامی بھی ہو سکتا ہے اور تفصیلی بھی ہو سکتا ہے۔اس کی نوعیت،سوالات کے جوابات کی صورت میں بھی ہو سکتی ہے اور رقوم کے تبادلے اور رقوم کی ادائگی کے حوالے سے بھی ہو سکتی ہے۔

> Audit mean is systemetic inspection of accounting records involving analyses,tests and confirmations.(2)

پروفیسر کلیم لدین احمد جامع انگلش اردو ڈکشنری میں آڈٹ کے درج ذیل معنی بیان کیے ہیں

۱۔ جانچ، تنقیح حساب (سرکاری) محاسبہ　۲۔سخت بازپرس

۳۔ حساب کی جانچ　۴۔معیادی حساب فہمی(3)

مولوی فیروز الدین نے فیروز اللغات میں آڈٹ کے تین معنی بیان کیے ہیں

۱۔محاسبہ کرنا　۲۔جانچ کرنا　۳۔سرکاری حساب کی تنقیح کرنا(4)

مختصر اردو لغت میں آڈٹ کا مطلب ہے "حساب کی جانچ پڑتال اور محاسبہ"۔(5)

حسن اللغات میں آڈٹ کے یہ معنی بیان ہوئے ہیں

"آڈٹ کا مطلب ہے حساب کی پڑتال کرنا اور پورا پورا حساب جانچنا"(6)

معلوم ہوا کہ آڈٹ کا مطلب سرکاری حساب کتاب کی جانچ پڑتال کرنا، سرکاری حساب کی تنقیح کرنا اور محاسبہ وغیرہ شامل ہے۔یہ ریاست کی ذمہ داری ہوتی ہے کہ وہ سرکاری حساب و کتاب کا پورا نظام وضع کرے اور سرکاری تنقیح کا مطلب ہی یہی ہوتا ہے کہ سرکاری اداروں کی طرف سے جو حساب و کتاب پیش کیا جائے اس کی مزید جانچ پڑتال کر کے اعداد و شمار کی روشنی میں جائزہ لیا جائے تاکہ یہ واضح ہو کہ جو حساب پیش کیا گیا ہے وہ تمام حقائق کی روشنی میں درست بھی ہے یا نہیں۔گویا اس حساب کتاب کی پوری جانچ پڑتال کو ہی آڈٹ کا نام دیا جاتا ہے۔

جہاں تک ریاستی نظام کے استحکام کا تعلق ہے تو اس کے لیے یہ آڈٹ کا نظام بہت ضروری ہے۔اس لیے یہ ذمہ داری مختلف افراد کو تفویض کی جاتی ہے اس شخص کو آڈیٹر یعنی محاسب کا نام دیا جاتا ہے اور ان کی نگرانی کرنے والے شخص کو آڈیٹر جنرل یعنی محاسب اعلیٰ کا نام دیا جاتا ہے۔اس لیے مختلف لغات میں بھی اس سے مراد یہی لیا گیا ہے

Auditors mean originally officers of the exchequer, examiners of account.(7)

آڈٹ کا مطلب ہے اصل افسران کا معائنہ کاروں کے اکاؤنٹس کی دیکھ بھال کرنا وغیرہ۔

Auditor mean one who examines accounts and evidences of expenditure.(8)

گویا آڈیٹر کا مطلب ہے کہ جو بندہ اکاؤنٹس کو دیکھتا ہے اور اخراجات کا خیال رکھتا ہے۔

مختصر اردو لغت میں آڈیٹر سے مراد "محاسب اور حسابات کی جانچ پڑتال کرنے والا"(9)

جہاں تک آڈیٹر جنرل یعنی محاسب اعلیٰ کا تعلق ہے تو مولوی فیروز الدین "فیروز اللغات" میں اس کی وضاحت کرتے ہوئے لکھتے ہیں

"محاسب اعلیٰ سے مراد حساب کتاب کی جانچ پڑتال کرنے والوں کا سب سے بڑا افسر ہوتا ہے"(10)

واضح رہے کہ یہ حساب کتاب کرنے والا ایک شخص بھی ہو سکتا ہے اور کئی اشخاص بھی ہو سکتے ہیں۔کئی اشخاص ہونے کی صورت میں ایک محاسب اعلیٰ ہوتا ہے جس کی نگرانی میں تفویض شدہ ذمہ داری کی عملی تکمیل کی جاتی ہے۔

اب یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ یہ اہم ذمہ داری کس شخص کو تفویض کی جاسکتی ہے یعنی کہ محاسب کون ہو سکتا ہے اور اس میں کس اہلیت کا ہونا ضروری ہے۔اس حوالے سے بھی مختلف ماہرین لغت نے وضاحت کی ہے۔

نور الحسن "نور اللغات" اور فیروز الدین" فیروز اللغات" میں لکھتے ہیں کہ

"محاسب سے مراد علم حساب سے واقف، حساب داں، حساب کرنے والا اور پڑتال کرنے والے کے ہیں"(11)

مختصر اردو لغت میں محاسب سے مراد "علم حساب سے واقف، حساب داں، حساب کرنے والا اور اکاؤنٹینٹ"(12)

مولوی فیروز الدین نے فیروز اللغات میں محاسب کے یہ معنی بیان کیے ہیں

"محاسب کا مطلب ہے حساب جاننے والا، علم حساب سے واقف، پڑتال کرنے والا، حساب کرنے والا اور جانچنے والا"(13)

گویا معلوم ہوا کہ محاسب کا مطلب ہے حساب کتاب سے واقفیت رکھنے والا شخص یعنی حساب داں اور اکاؤٹینٹ وغیرہ۔لہذا جب بھی ہم انتظامی معاملات میں آڈٹ اور محاسب کی بات کرتے ہیں تو اس کا مطلب یہ ہے کہ محاسب سے مراد ایک ایسا شخص جو مالیاتی نظام،اس کی قانونی پیچیدگیوں، مکمل طریق کار سے واقف ہو اور تمام مالیاتی معاملات سے متعلق کلی مہارت رکھتا ہو۔چناچہ اس نظام سے مکمل واقفیت رکھنے والا شخص ہی اس قانونی ذمہ داری کا اہل ہو سکتا ہے۔

چناچہ اس نظام کی عملی تکمیل تو محاسبہ کے ذریعے ہوتی ہے۔اب جہاں تک محاسبہ یعنی حساب کتاب کیے جانے کا تعلق ہے تو اس حوالے سے ماہرین لغت لکھتے ہیں

مولوی فیروز الدین نے فیروز اللغات میں لکھتے ہیں

"محاسبہ سے مراد حساب، شمار، پڑتال اور حساب سے متعلق پوچھ گوچھ شامل ہے "(14)

مولوی فیروز الدین نے فیروز اللغات میں لکھتے ہیں

"محاسبہ کے تین معنی بیان ہوئے ہیں

۱۔ پڑتال ۲۔حساب فہمی ۳۔تنقیح"(15)

نور الحسن" نور اللغات" میں محاسبہ کے دو معنی بیان کرتے ہوئے لکھتے ہیں کہ

۱۔ حساب، شمار اور پڑتال

۲۔ بازپرس، حساب سے متعلق پوچھ گوچھ، حساب طلب کرنا مطالبہ کرنا، روپے کی پوچھ گوچھ کرنا اور محاسبہ میں حساب کتاب لینا شامل ہے۔(16)

اردو دائرہ معارف اسلامیہ کا مقالہ نگار لکھتا ہے کہ

"محاسبہ کا لفظ حسبہ(17) کے معنوں میں بھی استعمال ہوتا ہے"(18)

وحید الزمان کیرانوی، القاموس الجدید میں لکھتے ہیں

"محاسبہ کے لیے احتساب(19) کا لفظ مستعمل ہوتا ہے"(20)

گویا معلوم ہوا کہ مذکورہ پورے نظام کو آڈٹ کا نام دیا جاتا ہے۔جس میں انتظامیہ کی طرف سے کیے جانے والے مالی معاملات کا جائزہ لیا جاتا ہے اور پیش کیے جانے والے حساب کتاب کی جانچ پڑتال کی جاتی ہے۔حساب کتاب کرنے والے کو محاسب اور اس پورے عمل کو محاسبہ کا نام دیا جاتا ہے۔یہ آڈٹ کا نظام زندگی کے ہر شعبے سے متعلق ہو سکتا ہے، مگر اس کی زیادہ اہمیت معاشی نظام میں تسلیم کی جاتی ہے۔چونکہ معاشی نظام میں مالیات سے متعلق بہت سے امور زیر بحث رہتے ہیں، اس لیے ان مالیات کا حساب کتاب، ذمہ داران کی ذمہ داریوں کا جائزہ لینے اور محاصل و خرچ کے پورے نظام پر نظر رکھنے کو بھی آڈٹ کا نام دیا جاتا ہے۔اس کا مقصد موجودہ مالیاتی نظام میں بہتری، افراد کو ذمہ دار بنانا اور اداروں کو مضبوط بنانا ہوتا ہے، تاکہ اس مالیاتی نظام میں ہونے والی کوتاہیوں کا ازالہ کر کے اسے مزید سے مزید مستحکم بنایا جاسکے۔

اگر سلطنت دہلی کا جائزہ لیں تو وہاں کے ریاست کے مالیاتی نظام کی دیکھ بھال اور انتظامی معاملات میں ہمیں آڈٹ کا تصور ملتا ہے۔

شمس سراج عفیف اپنی کتاب "تاریخ فیروز شاہی" میں لکھتے ہیں۔

"سلطنت دہلی میں وزارتوں کے ساتھ ساتھ اس ریاست کے آمدنی و خرچ اور محاسبہ کے صیغوں کے لیے الممالک (آڈیٹر جنرل) اور مشرف الممالک (اکاؤنٹ جنرل) کا تصور ملتا ہے اس میں آڈیٹر جنرل پوری سلطنت کا محاسب اعلیٰ ہوتا تھا۔ فیروز شاہ تغلق[21] نے اپنے عہد میں ان دونوں افسروں کے فرائض الگ الگ کر دیے تھے۔ مشرف الممالک مداخل کے حسابات رکھتا تھا اور مستوفی الممالک مخارج کی نگرانی کرتا تھا"۔[22]

اگر دور جدید کے ریاستی نظام کا جائزہ لیا جائے تو ریاست میں سب سے اہم حکومتی نظام ہے، اس لیے حکومت کی طرف سے کیے جانے والے انتظامی معاملات پر نظر رکھنا بہت ضروری ہوتا ہے۔ اس لیے حکمران اور منتظمین کو احساس ذمہ داری بھی دلائی جاتی ہے تاکہ حکومت اور انتظامیہ بھی ریاستی استحکام اور عوامی فلاح و بہبود کے لیے مالیات کا بہتر سے بہتر استعمال کر سکیں۔ جہاں تک انتظامی معاملات میں آڈٹ کا معاملہ ہے تو اس کا تصور ہمیں برطانوی حکومت ہند میں بھی ملتا ہے۔ اینڈرسن اپنی کتاب "برطانوی حکومت ہند" میں رقم طراز ہے۔

"برطانوی حکومت ہند میں ہمیں احتسابی ادارے کا تصور ملتا ہے جسے محکمہ محاسبی کہتے تھے، محکمہ محاسبی کے عہدے دار کل حساب کتاب کی جانچ پڑتال کرتے تھے اور حکومت ہند کو محاسبہ دیتے تھے۔ ہر ایک صوبے میں ایک صدر محاسب مقرر ہوتا تھا اس کا کام یہ تھا کہ جن حکام کے ہاتھ سے روپیہ خرچ ہوتا تھا اگر وہ اپنے اختیار سے زیادہ خرچ کر ڈالے تو اس کی اطلاع دے اور اگر حاکم مجاز اس کی منظوری نہ دے تو وہ اس خرچ کو رکوادے۔ ایک صدر ناظر حسابات ہوتا تھا جو صوبوں کے صدر محاسبوں کی نگرانی کرتا تھا، نیز مالی کیفیت اور محاصل کا حساب تیار کرتا تھا جو ہر سال پارلیمنٹ میں پیش کیا جاتا تھا"۔[23]

اسی مقصد کے لیے حکومت برطانیہ نے ۱۸۵۰ء میں سرکاری حساب داروں کی کوتاہی کا ایکٹ بھی پیش کیا گیا جس کا بنیادی مقصد بھی یہی تھا کہ حساب کتاب کے نظام کو مؤثر اور شفاف بنایا جاسکے۔ حساب کتاب میں شفافیت کسی بھی ریاستی نظام میں بہت اہم تصور کی جاتی ہے۔ چنانچہ سرکاری حساب داروں کی کوتاہی کا ایکٹ ۱۸۵۰ء کی شق نمبر ا میں ہے کہ

"ہر سرکاری حساب دار[24] اپنے عہدہ کی ذمہ داری کی مناسب انجام دہی اور ان جملہ رقوم کا مناسب حساب دینے کے لیے جو اس کے عہدہ کی بناء پر اس کے قبضے پر نگرانی میں آئیں ضمانت دے گا"۔[25]

جہاں تک اس بات کا تعلق ہے کہ رقم اور کفالت کی قسم کن ضمانتوں کے ساتھ ہوگی تو اس سے متعلق بھی مذکورہ قانون میں ہدایات موجود تھیں۔

"کسی ایسے فعل سے کوتاہی کی صورت میں جو خاص طور پر کسی سرکاری حساب دار کے منصب سے متعلق ہو، دی جانے والی کفالت اتنی رقم اور قسم کی حقیقی یا ذیلی یا دونوں قسم کی اور (منصب کی نوعیت کا لحاظ رکھتے ہوئے) ایسی

ضمانتوں کے ساتھ ہو گی، جو اس ہیئت مجاز (اتھارٹی) کی طرف سے جس کی طرف سے ہر ایک سرکاری حساب دار کا اس کے عہدہ پر تقرر کیا جائے، وضع شدہ یا وقتاً فوقتاً وضع کیے جانے والے قواعد کی رو سے درکار ہوں گی"۔ (26)

چناچہ جب سے جمہوری ادوار کا آغاز ہوا ہے، اس احتسابی ادارے کو بنیادی حیثیت دی گئی اور اس کے لیے باقاعدہ آئینی عہدے تجویز کیے گئے، تاکہ ریاستی نظم و نسق میں حاکم و حکمران اپنے اختیارات کے استعمال میں ریاستی دولت پر زیادہ توجہ نہ دیں، نہ اسے اپنی ذاتی ضروریات کے لیے استعمال کریں، اور نہ ہی ریاستی اداروں اور عوام الناس کے فلاحی کاموں کی مد میں سے اس دولت پر ہاتھ صاف کر سکیں۔ چناچہ پاکستان میں ان مالیاتی کوتاہیوں پر گرفت کرنے کے لیے ایک آئینی عہدہ تجویز کیا گیا جسے آڈیٹر جنرل آف پاکستان یعنی محتسب اعلیٰ کا نام دیا گیا۔ جس کا بنیادی کام یہی ہوتا ہے کہ ریاستی ادارے جو رقوم خرچ کرتے ہیں ان کا حساب و کتاب رکھا جائے اور خرد برد کی صورت میں ذمہ داروں کی نشاندہی کر کے انھیں انصاف کے کٹہرے میں لایا جائے۔

محتسب اعلیٰ پاکستان کی قانونی بنیادیں

قیام پاکستان کے بعد احتساب کے کسی باقاعدہ ادارے کی ضرورت کو محسوس کیا جاتا رہا اور پھر اس ادارے کے قیام کے بعد اس ادارے کے سربراہ اور اس کے مقاصد کے حصول کے لیے قانونی بنیادوں کی ضرورت تھی جس کے لیے باقاعدہ قانونی ضابطہ سامنے آیا جس میں اس ادارے اور اس میں کام کرنے والوں کے لیے بھی رہنمائی تھی۔ جہاں تک آڈیٹر جنرل آف پاکستان کا تعلق ہے تو ہم سب جانتے ہیں کہ یہ ایک آئینی عہدہ ہے جس کی وضاحت ہمیں ۱۹۷۳ء کے آئین پاکستان میں ملتی ہے۔ آئین پاکستان ۱۹۷۳ء کے آرٹیکل ۱۶۸ کے مطابق پاکستان کا ایک محاسب اعلیٰ ہو گا جس کا طریقہ کار درج ذیل ہو گا:

۱۔ پاکستان ایک محاسب اعلیٰ ہو گا جسے صدر مقرر کرے گا۔

۲۔ محاسب اعلیٰ کو اس کے عہدے سے برطرف نہیں کیا جائے گا ماسوائے ایسے طریقہ سے اور ایسی وجوہ پر جو عدالت عظمی کے کسی جج کے لیے مقرر ہو۔

۳۔ کسی وقت جبکہ محاسب اعلیٰ کا عہدہ خالی ہو یا محاسب اعلیٰ موجود نہ ہو یا کسی وجہ سے اپنے عہدے کے امور (کارہائے) منصبی انجام دینے کے قابل نہ ہو تو کوئی اور اس عہدے کے امور (کارہائے) منصبی انجام دے گا۔ (27)

آئین پاکستان ۱۹۷۳ء کے آرٹیکل ۱۶۹ میں محاسب اعلیٰ کے کارہائے منصبی اور اختیارات درج ذیل بیان کے گئے ہیں:

۱۔ وفاق اور صوبوں کے حسابات

۲۔ وفاق یا کسی صوبے کی قائم کردہ کسی ہیئت مجاز یا ادارے کے حسابات

اس سلسلے میں ایسے کارہائے منصبی انجام دے گا اور ایسے اختیارات استعمال کرے گا جو مجلس شوریٰ (پارلیمنٹ) کے ایکٹ کے ذریعے یا اس کے تحت متعین کیے جائیں اور، جب تک اس طرح متعین نہ ہوں، صدر کے فرمان (28) کے ذریعے متعین ہوں گے۔ (29)

آئین پاکستان ۱۹۷۳ء کے آرٹیکل ۱۷۰ میں حسابات کے متعلق ہدایات دینے کے بارے میں محاسب اعلیٰ کے اختیار کا ذکر ہے۔

۱۔ وفاق اور صوبوں کے حسابات ایسی شکل، ایسے اصولوں اور طریقوں کے مطابق رکھے جائیں گے جنھیں محاسب اعلیٰ صدر کی منظوری سے مقرر کرے۔[30]

۲۔ آڈٹ اور اکاؤنٹ وفاق اور صوبائی حکومتوں کے اور اکاؤنٹس کسی اتھارٹی یا باڈی یا جو وفاق یا صوبائی حکومت کے کنٹرول میں ہوں، آڈیٹر جنرل کی نگرانی میں ہوں گے جو ان کے وفاق کی حد اور کیفیت یا قسم کا فیصلہ کریں گے۔[31]

آئین پاکستان ۱۹۷۳ء کے آرٹیکل ۱۷۱ میں محاسب اعلیٰ کی رپورٹس کا ذکر ہے جیسا کہ:

وفاق کے حسابات سے متعلق محاسب اعلیٰ کی رپورٹیں صدر کو پیش کی جائیں گی اور محاسب اعلیٰ کی رپورٹیں اس صوبہ کے گورنر کو پیش کی جائیں گی جو انہیں صوبائی اسمبلی کے سامنے پیش کرائے گا۔[32]

اسی طرح کنٹرولر جنرل آف اکاؤنٹس کے حوالے سے جو قانون بنایا گیا اس میں بھی سالانہ رپورٹس کا تصور ملتا ہے۔ اسی قانون کی ذیلی شق نمبر ۷ میں اس کا تصور موجود ہے۔[33]

جب ہم آڈیٹر جنرل آف پاکستان کے آئینی عہدے پر عمومی نظر ڈالتے ہیں تو ہم دیکھتے ہیں کہ یہ عہدہ بنیادی طور پر حکومتوں کے حساب کتاب کے لیے قیام عمل میں لایا گیا اور اس آئینی عہدے کی ہم تین پہلوؤں سے وضاحت کر سکتے ہیں

۱۔ آڈیٹر جنرل آف پاکستان کے تقرر کا طریقہ ۲۔ آڈیٹر جنرل آف پاکستان کے اختیارات

۳۔ آڈیٹر جنرل آف پاکستان کی شائع شدہ رپورٹیں

جہاں تک آڈیٹر جنرل آف پاکستان کی تقرری کا تعلق ہے تو آئین پاکستان کی رو سے اس کا تقرر صدر پاکستان کرے گا۔[34]

اگر ہم ریاستی نظم و نسق میں انتظامیہ کے کردار کا جائزہ لیں تو انتظامیہ ریاست کے مالی معاملات میں کافی حد تک عمل دخل کرتی ہے، لہذا انھیں مالیات کے نظام کی مکمل فعالی کے لیے محاسب اعلیٰ کا عہدہ سامنے آتا ہے جس کا کام بنیادی طور پر انتظامیہ کی طرف سے لیے گئے تمام فنڈز کا آڈٹ کرنا اور اس کا بہتر انداز میں جائزہ لینا ہوتا ہے تاکہ عوام کا پیسہ درست بنیادوں پر عوام پر خرچ کیا جا سکے۔ مگر یہ حقیقت ہے کہ افسر شاہی کے خلاف شکایات، منصب کی نیلامی کرنا، دفتروں کی بولی لگانا، ووٹوں کا خریدنا، غیر ترقی یافتہ ملکوں کا خاصہ رہا ہے اور اس عمل کو ترقی پذیر ممالک کے لیے ایک طرح سے ضروری سمجھا گیا ہے۔

اس کے ساتھ ساتھ کنبہ پروری اور اقربا نوازی تو پاکستان کے معرض وجود میں آتے ہیں شروع ہو گئی تھی، ایسے معلوم ہوتا جیسے چند خاندانوں نے سرکاری ملازمتوں پر اجارہ داری حاصل کر لی ہو۔ رفتہ رفتہ سول سروس آف پاکستان پولیس سروس کسٹم اور انکم ٹیکس کے محکمے میں ان خاندانوں کے افراد کثیر تعداد میں کلیدی عہدوں پر فائز ہوتے گئے اور یہ سلسلہ آج تک جاری ہے۔ انہی خاندانوں کے افراد نے بڑے بڑے شہروں کی نو آبادیاتی سکیموں میں اعلیٰ اور ارفع پلاٹ نہایت ہی کم قیمتوں پر حاصل کیے اور پھر پلاٹ حاصل کرنے اور بیچنے کو ایک کاروبار کی شکل دے دی گئی۔ انہی کے بچے برطانیہ اور امریکہ کی اعلیٰ یونیورسٹیوں میں زیر تعلیم رہے، ان کا طرز زندگی نہایت شاہانہ تھا۔ سرکاری گاڑیاں تو ان کی تحویل میں چوبیس گھنٹے ڈرائیوروں کے ساتھ رہتی تھیں۔ تحفے کے طور پر کمرشل اور رہائشی پلاٹ حاصل کرنے کے علاوہ مراعات کے بدلے بڑی بڑی کمپنیوں میں ہدیئے کے طور پر لاکھوں روپے کے تحفے بھی انہیں پیش کیے جاتے رہے۔ ان میں سے بعض تو ریٹائرمنٹ کے بعد انہیں اداروں کے ڈائریکٹر اور مشیر بنے بیٹھے ہیں۔

انہی افسران نے اپنے عزیزوں کو ایسی صنعتیں اور کارخانے لگانے میں پوری مدد کی جو آگے چل کر حکومت کی آنے والی منصوبہ بندی کے تحت نہایت نفع بخش ثابت ہوئے اور جن پر سالہاسال کے لیے ٹیکس کی چھوٹ بھی ملی۔

اگر ہم تاریخی تناظر میں جائزہ لیں تو ہر دور میں حکمران بدعنوانیاں کرتے نظر آتے ہیں، وہ عوامی دولت پر اپنا ہاتھ صاف کرتے ہیں اور ملکی و قومی دولت پر قابض ہو کر اچھی حکمرانی کا نعرہ لگاتے ہیں۔ جب سے جمہوری ادوار کا آغاز ہوا اس تصور (جمہوریت کو عوامی حکومت تصور کرنا جس میں عوام کی حکومت عوام کے ذریعے ہو اور جس میں عوامی حقوق کا تحفظ ہو) کو بری طرح پامال کیا گیا۔ اگر تاریخی طور پر دیکھا جائے تو ہندوستان میں برطانوی حکومت کا راج رہا جس کے بہت سے اثرات اس خطے کی سیاست اور حکومت و حکمرانوں پر بھی پڑے، جس کی واضح مثالیں ایسٹ انڈیا کمپنی کی وہ سرگرمیاں تھیں جنھوں نے تجارت اور حکومت کو ساتھ ملا دیا اور پھر تمام تجارتی بدعنوانیاں حکومتی عہدوں میں بھی شامل ہو گئیں اور حکمرانوں کو اس کا حریص بنا دیا۔ چنانچہ محکمہ احتساب کا قیام صرف شہریوں کی اصلاح و تربیت کے لیے نہیں ہوتا، بلکہ اس کا دائرہ حکمرانوں کے احتساب تک وسیع ہے، چنانچہ محتسب کی ذمہ داری ہے کہ وہ حکمراں کے بھی خلاف شرع افعال پر نظر رکھے اور حسب موقع اسے تنبیہ کرنے میں کوتاہی نہ کرے۔

2۔ قانونی آڈیٹر اور انتظامی کوتاہی

اگر ہم ہر ادارے سے متعلق شائع شدہ رپورٹس کا جائزہ لیں تو معلوم ہوتا ہے کہ وفاقی حکومت کی کوئی وزارت یا ادارہ ایسا نہیں جس میں مالی اور انتظامی بے ضابطگی، گھپلے یا بدعنوانی نہ ہوئی ہو۔ پاکستان میں محتسب اعلیٰ جو کہ ایک آئینی عہدہ ہے وہ وفاقی اور صوبائی بجٹ کے آڈٹ کا مجاز ہے، اور اس کی رپورٹس صدر مملکت اور صوبے کی رپورٹیں متعلقہ گورنر کو پیش کرنے کا پابند ہے۔ رپورٹ ملنے کے بعد صدر مملکت قومی اسمبلی جب کہ گورنر صوبائی اسمبلی میں رپورٹیں بھیجتے ہیں جن پر بحث ہوتی ہے اور ذمہ داران کا تعین کیا جاتا ہے۔

پاکستان جو ایک جمہوری ریاست ہے اس میں نہ تو پاکستان کے محتسب اعلیٰ کو اپنی حدود میں کام کرنے دیا جاتا ہے اور نہ ہی ان کی رپورٹس کو زیر غور لا کر مناسب کارروائی کی جاتی ہے۔ جب بھی وہ کسی سیاست دان (جو اس معاشرے میں مہذب تصور کیے جاتے ہیں) کی کرپشن کی نشاندہی کرتا ہے، اس کو اس آئینی عہدے سے ہٹا دیا جاتا ہے۔ اگر محتسب اعلیٰ پاکستان پورے بجٹ کے حساب کتاب کے بعد رپورٹس ترتیب دیتا ہے تو رپورٹس آئینی اداروں یعنی پارلیمنٹ میں پیش نہیں کی جاتیں اور نہ ان پر مزید کارروائی ہوتی ہے کیونکہ دراصل پیش کرنے والے خود ہی اس کے مرتکب ہوتے ہیں اگر کبھی کوئی رپورٹ پارلیمنٹ میں آ بھی جائے تو اس میں ذمہ داروں کا تعین اور سزا دینے کی بجائے حساب کتاب کرنے والوں کو جمہوریت اور پارلیمنٹ کا دشمن قرار دے کر نہ صرف ان کی تذہیک کی جاتی ہے بلکہ انھیں رسوا کر کے دربدر کر دیا جاتا ہے۔[35]

کچھ عرصہ قبل جب محتسب اعلیٰ پاکستان اپنی رپورٹیں مرتب کرتا تھا تو متعلقہ محکمے کے بدعنوانی اور بے ضابطگی کرنے والے افسر کا نام اور عہدہ بھی لکھتا تھا لیکن اب شفاف اور بہترین حکمرانی کے تمام تر دعووں کے باوجود اب متعلقہ افسروں اور عہدوں کے نام بھی نامعلوم وجوہات کی بنا پر غائب کر دیے جاتے ہیں اور کبھی کبھی تو ایسا بھی ہوتا ہے کہ انتظامی بدعنوانیوں کو آڈٹ سے بہت دور رکھا جاتا ہے یا اس کا ریکارڈ جلا دیا جاتا ہے تاکہ کسی بھی متعلقہ محکمے اور حکومت کی گڈ گورننس کو سب پر واضح کیا جا سکے۔ حال ہی

میں جب حکمران جماعت (مسلم لیگ ن) اور اپوزیشن جماعت (پاکستان پیپلز پارٹی) کے درمیان مفاہمت کی سیاست کا بائیکاٹ ہوا تو کرپشن کے بہت بڑے بڑے سیکنڈلز سامنے آئے جس پر نیب (N A B) نے بھی اپنی کارروائی شروع کر دی ہے اور اس کے نتیجے میں کچھ سیاست دانوں کو کرپشن کرنے پر گرفتار بھی کیا جاچکا ہے۔ جن میں پاکستان پیپلز پارٹی کے ڈاکٹر عاصم قابل ذکر ہیں۔

جہاں تک انتظامیہ کے بعض خفیہ کھاتوں کے آڈٹ کا تعلق ہے تو اس حوالے سے بعض سرکاری اداروں کے کھاتوں کو خفیہ رکھنے کے حوالے سے کوئی استثنیٰ نہیں ہے لہذا ہر خفیہ فنڈ کا آڈیٹر جنرل کے ذریعے آڈٹ کرانا ضروری ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ حکومتی کھاتوں کے حساب کتاب کے طریق کار کا جائزہ لینا بھی آڈیٹر جنرل کی ذمہ داری ہے۔ اس لیے وہ خفیہ کھاتوں سے متعلق فوری طور پر مروجہ طریق کار کا پیشہ ورانہ انداز میں جائزہ لیں اور اگر آڈیٹر جنرل اس طریقہ کار سے مطمئن نہیں تو وہ ایک نیا، مؤثر اور شفاف طریقہ کار وضع کر سکتا ہے اور آڈیٹر جنرل کی رپورٹ کی نقول صدر، گورنر اور منتخب نمائندوں کو دینا بھی لازم ہے۔ ریاست جب عوام سے ٹیکس وصول کرتی ہے، تو اس کا یہ بھی فرض ہے کہ وہ قومی خزانے سے خرچ ہونے والی رقوم کا حساب کتاب بھی رکھے اور حساب کتاب سے عوام کو بھی آگاہ کرے۔

جہاں تک آڈیٹر جنرل کی رپورٹوں کی تشہیر کا تعلق ہے تو آڈیٹر جنرل کی جانچ پڑتال اور ان کی رپورٹوں کی تشہیر اس انداز میں ہونی چاہئے جس سے سرکاری اداروں میں ہونے والی خرد برد کا واضح طور پر پتا چلایا جاسکے۔ مگر یہ سارا کام آئینی حدود میں رہتے ہوئے ہونا چاہیے، اگر اس کے لیے قانون سازی کی ضرورت پڑے تو عوامی نمائندوں کو خود قانون بنا کر دے دینا چاہیے تاکہ عوامی حساب کتاب اور پھر اس کو مشتہر کرنے میں کسی قسم کی کوئی رکاوٹ پیدا نہ ہو سکے۔ لہذا ضرورت اس بات کی بھی ہے کہ آڈیٹر جنرل کی ان رپورٹوں کو بروقت شائع کرنے کے لیے ارکان پارلیمان کو ایسا قانون بھی بنا دینا چاہیے جس سے جنرل آڈیٹر کی رپورٹوں کو بروقت اور شفاف طریقے سے عوام کے سامنے لایا جاسکے، ان رپورٹوں پر اگر ضروری ہو تو قانونی کارروائی بھی عمل میں لائی جاسکے۔ بعض سرکاری امور جنہیں پارلیمان نے "حساس" قرار دیا ہو انہیں خفیہ رکھا جاسکتا ہے لیکن آڈیٹر جنرل کی پڑتال سے استثنا قانونی طور پر نہیں ہونا چاہیے اور آڈیٹر جنرل کی یہ بھی ذمہ داری ہے کہ وہ ہر فنڈ اور خرچ کی گئی سب رقوم کا حساب ضرور رکھیں۔ وفاقی اور صوبائی کھاتوں کا آڈٹ نہ ہونا اور حکومتوں کا پڑتال سے استثناء پر اصرار نہ صرف آئین اور قانون کی خلاف ورزی ہے بلکہ لاقانونیت اور بدعنوانی کو دعوت دینے کے مترادف بھی ہے۔

خفیہ کھاتوں کی جانچ پڑتال سے متعلق دنیا کے مختلف ممالک میں کیا عمل رائج ہے، اس پر ایک مفید تجزیہ تنظیم برائے اقتصادی تعاون اور ترقی کی رپورٹ میں کیا گیا ہے۔ اس رپورٹ سے معلوم ہوتا ہے کہ دنیا کے کئی ممالک مثلاً برطانیہ، فرانس، جرمنی اور نیدرلینڈ میں اب آڈیٹر جنرل کو خفیہ کھاتوں کے گوشواروں تک مکمل رسائی دی جاتی ہے۔ حتیٰ کہ اسرائیل جیسی سکیورٹی ریاست میں بھی ریاستی آڈیٹر کو خفیہ اداروں بشمول موساد کی حساس ترین معلومات تک رسائی دی جاتی ہے تاکہ حساب کتاب کی بے ضابطگیوں کا مکمل سدِباب ہو اور ٹیکس دہندگان کو پتہ ہو کہ ان کے ٹیکس قانون کے مطابق خرچ ہو رہے ہیں۔[36]

آڈیٹر جنرل کی ذمہ داری ہے کہ وہ اصل حساب کتاب کی پڑتال کریں اور محض تحریری افسری تصدیق بذریعہ سرٹیفکیٹ پر انحصار نہ کریں۔ ہاں اگر حکومت اس آڈٹ (پڑتال) کے ساتھ ساتھ کسی اور اضافی ضابطہ کا اطلاق بھی کرلے تو اس پر کوئی قدغن نہیں۔ پاکستان کے آئینی نظام میں منتخب حکومتوں کے احتساب کا عمل عوام الناس کی حاکمیت پر مبنی ہے اور جمہوریت کا خاصہ ہے۔

وفاقی اور صوبائی دونوں سطحوں پر منتخب حکمرانوں کے احتساب کی کئی جہتیں ہیں۔ ان میں سے اہم ترین پہلو وہ ہیں جو اس امر کی ضمانت فراہم کرتے ہیں کہ حکومت کے محصولات اور وسائل دستور کے مطابق اور طے شدہ اصولوں کی روشنی میں استعمال ہو رہے ہیں۔ حکومت پر لازم ہے کہ وہ آئینی تقاضے پورے کرے اور عوام کی فلاح و بہبود کے لیے مختلف امور انجام دے۔

3۔ مالی بے ضابطگیاں اور اسلامی تعلیمات

جیسا کہ ہم جانتے ہیں کہ نظام حکومت کو چلانے کے لیے سرکاری خزانہ ہونا ضروری ہے اور اسلامی ریاست میں اس کا نام بیت المال ہے۔ قبل از اسلام ان معاشروں میں عام رواج تھا کہ سرکاری خزانہ مکمل طور پر بادشاہوں کے رحم و کرم پر ہوتا تھا۔ اس کی آمدنی کے ذرائع بھی بادشاہ خود مقرر کرتا تھا، اور جب چاہتا، لوگوں پر ٹیکس عائد کرکے خزانہ بھر لیتا، اور اس کے خرچ میں بھی وہ نہ صرف خود مختار ہوتا تھا، بلکہ اسے اپنی ذاتی ملکیت قرار دیکر اپنے عیش و عشرت پر خرچ کرتا تھا۔ اسلام نے پہلی بار بیت المال کے بارے میں یہ اصول مقرر فرمایا کہ وہ حاکم کے ہاتھ میں پوری قوم کی امانت ہے، اور اسے پوری احتیاط کے ساتھ انہی کے مفاد میں خرچ کرنا ضروری ہے۔

حضرت عمر فاروقؓ نے اپنے ایک خطبے میں بیت المال کی حیثیت بیان کرتے ہوئے ارشاد فرمایا:

> انی لا احد هذا المال يصلح الا خلال ثلاث:ان يوخذ بالحق،ويعطى فى الحق،ويمنع من الباطل۔وانما انا ومالكم كولى اليتيم،ان استغنيت،وان افتقرت اكلت بالمعروف۔(37)

> "میرے نزدیک اس مال کو درست رکھنے کے لیے تین باتیں ضروری ہیں: ایک یہ کہ اسے برحق طریقے سے لیا جائے اور دوسرے یہ کہ اسے حق کاموں میں خرچ کیا جائے، اور تیسرے یہ کہ اسے باطل سے روکا جائے اور میری حیثیت تمہارے اس مال میں ایسی ہے جیسے کسی یتیم کے مال کا نگراں۔ اگر مجھے ضرورت نہیں ہوگی تو میں اس میں سے کچھ لینے سے پرہیز کرونگا، اور اگر مجھے ضرورت ہوگی تو میں اتنا لوں گا جتنا قاعدے کے مطابق ہو"۔

اور ابن سعد کی ایک روایت میں اس پر یہ بھی اضافہ ہے کہ

> إن أيسرت، قضيت(38)

> "اگر بعد میں مجھے وسعت ہوئی تو (جتنا میں نے بیت المال سے لیا ہے) وہ واپس کروں گا۔"

گویا معلوم ہوا کہ ریاست کا مالیاتی نظام حکمران کی امانت ہے، لہذا بیت المال سے محض اتنا لیا جائے گا جتنی بنیادی ضرورت ہوگی۔ یہی وجہ ہے کی آئین پاکستان میں بھی حکمرانوں کے لیے قانونی طور پر اس کا تعین کر دیا گیا ہے۔ جہاں تک ریاست کے دیگر مالیاتی نظام کا تعلق ہے تو حکمراں اپنی ذمہ داریوں سے عہدہ برآں ہوتے ہوئے بیت المال کے ناجائز استعمال پر نظر رکھیں گے، نہ صرف اس کی نگرانی کریں گے بلکہ اس کے ناجائز استعمال پر بھی خود کو عاجز سمجھیں گے۔ اگر بیت المال اور اس کے استعمال میں ذمہ داروں سے کوئی کوتاہی ہوتی ہے تو ان کی جوابدہی کرکے مالی بے ضابطگیوں پر قابو پانے کی بھی بھرپور کوشش کی جائے گی اور اسی مقصد کے لیے ریاستوں میں آڈٹ کا نظام بھی وضع کیا جاتا ہے۔

حضرت عمرؓ بیت المال سے جو کچھ لیتے تھے، اس کی تفصیل خود انہوں نے اس طرح بتائی:

أنا أخبركم بما أسحل منه، يحل لى حلتان،حلة فى الشتاء،وحلة فى القيظ،وما احج عليه واعتنر من الظهر،وقوتى وقوت اهلى كقوت رجل من قريش ليس باغنا هم ولا بافقرهم ـثم أنا بعد رجل من المسلمين يصيبنى ما أصابهم۔(39)

"میں تمہیں بتاتا ہوں کہ میں اس (بیت المال) میں سے کتنا اپنے لیے حلال سمجھتا ہوں؟ میرے لیے دو جوڑے حلال ہیں، ایک جوڑا سردی میں، اور ایک جوڑا سخت گرمی میں، اور ایک سواری جس پر میں حج اور عمرہ کروں، اور میری اور میرے گھر والوں کا کھانا جو قریش کے ایک ایسے آدمی کے معیار کا ہو جو نہ بہت مال دار ہو، اور نہ بہت فقیر۔ اس کے بعد میں مسلمانوں کے ایک عام آدمی کی طرح ہوں، جو ان کو ملے گا، وہی مجھے بھی ملے گا"۔

لہذا معلوم ہوا کہ بیت المال عوام کی امانت ہے اس امانت میں خیانت نہیں ہونی چاہیے حکمران چونکہ عوام کا خادم ہوتا ہے اور اپنی زندگی کا کچھ حصہ عوام الناس کی خدمت اور فلاح انسانیت کے لیے وقف کرتا ہے اس لیے اس مدت میں وہ حسب معمول اپنا روزینہ لے سکتا ہے جس سے وہ اپنی زندگی بہتر طور پر گذار سکے اور اس کے لیے جدید جمہوری ریاستوں میں آئینی اور قانونی طور پر مراعات مقرر کردی گئی ہیں۔ حاکم و حکمران ایک معین حد تک بیت المال میں سے اپنے اور اپنے اہل و عیال کے لیے خرچ لے سکتے ہیں اس سے زیادہ لینے کو خیانت تصور کیا جائے گا جس کے لیے قانونی گرفت بھی موجود ہے اور اخلاقی طور بھی یہ گراں تصور کیا جاتا ہے۔

اگر ہم تاریخ اسلام پر نظر ڈالیں تو ہر دور میں ہمیں مالیاتی نظام، اس کے استعمال اور اس کی نگرانی کا تصور ملتا ہے۔

"اکبر حکومت کے افسروں کو فریب کاری اور رشوت ستانی سے باز رکھنے کے لیے ایسے معقول تحفظات مہیا کیے گئے تھے۔ جو بہترین انسانی دانش و تدبر سے وجود میں آسکتے تھے۔ شہنشاہ کے حکام اعلیٰ دیانت دار تھے۔ اور ٹوڈرمل کی عقابی نظر انتظامات کے ایک ایک گوشے کو انتہائی حزم و احتیاط سے دیکھ رہی تھی۔ اگر کہیں زیادہ ستانی یا غصب و جبر کا سراغ ملتا تو مجرموں کو سخت سزائیں دی جاتیں۔ اور کوئی شخص اس سے بچ کر نہیں جا سکتا تھا۔ جیسے آج کل چالاک وکلاء کی مدد سے اکثر مجرم چھوٹ جاتے ہیں۔ ممکن ہے کہ دور دست صوبوں میں شہنشاہ کے منشاء پر پوری طرح عمل نہ ہوتا ہو اور افسر اپنے اختیارات کا ناجائز استعمال بھی کرتے ہوں لیکن اس امر کا کوئی ثبوت نہیں مل سکتا کہ شرح مالگزاری کا بوجھ کاشتکاروں کے لیے ناگوار تھا۔ اور ان مالگزاری عام طور پر سرکاری ہدایات کی خلاف ورزی کرتے تھے"۔(40)

مالیاتی نظام کی اہمیت کا اندازہ اس بات سے بھی لگایا جا سکتا ہے کہ سرکاری مال اور املاک میں ادنیٰ خیانت کرنے پر بھی یہ قیامت کے دن رسوائی کا باعث بن جائے گی جیسا کہ احادیث میں اس کی وضاحت ملتی ہے۔ نبی کریم ﷺ کا ارشاد ہے۔

صلى بنا رسول الله ﷺ يوم حنين الى جنب بعير من المقاسم،ثم تناول شيئا من البعير،فاخذ منه قردة،يعنى وبرة،فجعل بين اصبعيه ثم قال: يا ايها الناس ان هذا من

غنائمکم،ادوا الخیط،والمخیط،فما فوق ذالک وما دون ذالک،فان الغلول عارعلی أهله یوم القیامة، وشنارونار۔[41]

"غزوہ حنین کے دن رسول اللہ ﷺ نے ہمیں مالِ غنیمت کے ایک اونٹ کے پاس نماز پڑھائی پھر اس اونٹ میں سے کچھ لیا، پھر اس میں سے ایک بال کو لیا، پھر اس کو آپ نے اپنی دو انگلیوں کے درمیان رکھا، پھر فرمایا کہ اے لوگو! یہ تمہارے غنائم (یعنی سرکاری و مشترکہ قومی مال) کا حصہ ہے ایک دھاگہ اور سوئی اور اس سے زیادہ یا اس سے کم جو کچھ بھی ہو جمع کرواؤ، اس لیے کہ مالِ غنیمت میں خیانت کرنا خائن کے لئے قیامت کے دن عار، رسوائی اور عذاب کا باعث ہو گا"۔

حضرت عرباض بن ساریہ ؓ سے روایت ہے کہ نبی کریم ﷺ نے ارشاد فرمایا:

أن رسول اللہ ﷺ کان یأخذ الوبرة من فیء اللہ عزوجل،فیقول:مالی من هذا الا مثل مالاحدکم الاالخمس،وهو مردود فیکم،فادوا الخیط والمخیط فما فوقها،وایاکم والغلول فانه عار وشنارعلی صاحبه یوم القیامة[42]

"رسول اللہ ﷺ مالِ غنیمت (یعنی قوم کے اجتماعی و سرکاری مال) میں سے ایک بال اٹھاتے اور فرماتے کہ اس میں میرا بھی اتنا ہی حق ہے جتنا تم میں سے کسی کا ہے، سوائے خمس (یعنی مالِ غنیمت کے پانچویں حصہ) کے (جو نبی کے لیے مختص ہے) اور وہ بھی تم پر (یعنی غریبوں پر) ہی لوٹا دیا جاتا ہے، لہٰذا تمہارے پاس (قوم کے اجتماعی و سرکاری مال میں سے) دھاگہ اور سوئی یا اس سے بھی کم درجے کی چیز ہو تو وہ واپس کر دو اور تم اپنے آپ کو خیانت کرنے سے بچاؤ، کیونکہ وہ قیامت کے دن خیانت کرنے والے پر ندامت اور رسوائی کا باعث ہو گی"۔

ان احادیث سے معلوم ہوا کہ سرکاری اور اجتماعی اموال واملاک میں ادنیٰ درجہ کی خیانت وخرد برد بھی قیامت کے دن ذلت ورسوائی کا باعث ہو گی، یہاں تک کہ ایک سوئی اور دھاگہ کی ہی خیانت کیوں نہ ہو، اور خیانت کرنے والا خواہ حکمران اور وزیر ہو، یا کوئی نگران اور افسر، یا عامی شخص، سب کے لیے یہ وعید ہے۔ اور سرکاری املاک میں وہ تمام ادارے داخل ہیں جو حکومتی وسرکاری ملکیت یا اس کے خرچہ پر چلتے ہیں، جس میں بجلی، گیس وغیرہ کی چوری کرنا بھی داخل ہے۔ جو لوگ سرکاری املاک میں خیانت کرتے ہیں ان سے قیامت کے دن نبی کریم ﷺ نے بھی بیزاری کا اعلان کیا ہے۔

جیسا کہ احادیث مبارکہ میں اس کی وضاحت ملتی ہے۔ نبی کریم ﷺ کا ارشاد ہے۔

قام فینا النبی ﷺ، فذکر الغلول فعظمه وعظم امره،قال لا الفین احدکم یوم القیامة علی رقبة شاة لها ثغاء،علی رقبته فرس له حمحمة،یقول:یا رسول اللہ اغشی،فاقول:لااملک لک شیئا،قد ابلغتک وعلی رقبة بعیر له رغاء،یقول:یا رسول اللہ اغشی فاقول:لا املک لک شیئا قد ابلغتک،وعلی رقبة صامت،فیقول:یا رسول اللہ اغشی فاقول لا املک لک شیئا، قد ابلغتک[43]

"ایک مرتبہ نبی صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ نے ہم میں کھڑے ہو کر مال غنیمت میں خیانت کرنے کا تذکرہ کر کے اس کو بڑا بھاری گناہ ظاہر کر کے اور خیانت کا بڑا جرم ہونا بتا کر فرمایا کہ مجھے قیامت کے دن تم میں سے کسی کو اس حالت میں دیکھنا پسند نہیں کہ اس کی گردن پر بولتی ہوئی بکری سوار ہو اور اس کی گردن پر گھوڑا بیٹھا ہوا ہنہنا رہا ہو اور وہ کہے کہ اے اللہ کے رسول صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ! میری مدد فرمایے، تو میں کہہ دونگا کہ تیرے لیے مجھے کوئی اختیار نہیں ہے، میں نے (اس سلسلہ میں) تجھے حکم الٰہی پہنچا دیا تھا"۔

اس سے معلوم ہوا کہ سرکاری املاک اور اجتماعی مال میں جس قسم کی بھی خیانت کی ہوگی، خواہ نقدی کی شکل میں اور خواہ سامان اور جانور و سواری کی شکل میں، وہ قیامت کے دن اس خیانت شدہ مال کو گردن پر لاد کر لائے گا، جو آواز اور حرکت کرے گا، اور یہ شخص نبی صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ سے فریادرسی کرے گا، مگر نبی کریم صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اس سے بیزاری ظاہر فرمادیں گے، اور یہ فرمادیں گے کہ میں تو اس سلسلہ میں تجھے حکم الٰہی پہنچا چکا تھا۔ اگر کوئی شخص خیانت کرنے والے کو جانتے ہوئے بھی اس کی پردہ پوشی کرتا ہے تو اس پر اسے گناہ ملتا ہے جیسا کہ احادیث مبارکہ میں ہمیں اس کی وضاحت ملتی ہے۔ نبی کریم صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ کا ارشاد ہے

كان رسول الله ﷺ يقول: من كتم غالا فانه مثله۔[44]

"رسول اللہ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فرماتے تھے کہ جس نے غنیمت کا مال چرانے والے کی پردہ پوشی کی تو وہ بھی اس کے مثل ہے (یعنی وہ بھی اس کے گناہ میں شریک ہوگا)"۔

مطلب یہ ہے کہ جس شخص کو معلوم ہے کہ فلاں شخص نے سرکاری املاک واموال میں خرد برد و خیانت کی ہے، تو اس کو چھپانے والا بھی اس گناہ میں برابر کا شریک ہے، تا آنکہ اس سے ذمہ داروں کو مطلع نہ کر دے، مگر یہ حکم اس وقت ہے جبکہ مطلع کرنے پر قدرت ہو، اور کوئی بڑا فتنہ لازم نہ آتا ہو۔ گویا یہ دراصل آڈیٹر جنرل کی ذمہ داری ہے کہ وہ حکومتی ذمہ داران کی طرف سے کی گئی خیانت کو عوام کے سامنے لائے تاکہ عوام کو معلوم ہو سکے کہ حکمران کس طرح مفاد عامہ کو نقصان پہنچا کر تعیشات میں اپنی زندگی گذار رہے ہیں، ریاست کا مالیاتی نظام جو عوام کی ایک امانت ہے کیسے اس میں خیانت کرتے ہیں۔

خلاصہ بحث

ریاستی نظم ونسق میں سرکاری حساب و کتاب بہت اہمیت رکھتا ہے کیونکہ بیت المال کا پورا نظام اور پھر مختص سالانہ بجٹ کا حساب و کتاب، فنڈز کی فراہمی اور ان کے خرچ کے جائزہ لینے کو ریاستی مفاد کے لیے ضروری تصور کیا جاتا ہے۔ آڈٹ کے اس پورے نظام سے ریاست کے مالی حساب و کتاب کا بھی تعین ہوتا ہے، اسی لیے ریاستی نظم میں ایک بنیادی ادارہ محتسب اعلیٰ کی صورت میں بھی سامنے آتا ہے جو ریاستی نظام میں بنیادی آئینی ادارہ سمجھا جاتا ہے اور یہی ادارہ پورے ریاست کے مالی نظام اور ان کی خرچ پر بھی نظر رکھتا ہے۔ فراہم کردہ فنڈز کا جائزہ لیتا ہے، جائزہ رپورٹیں تشکیل دیتا ہے اور ذمہ داروں کا تعین بھی کرتا ہے اور بعد میں یہ رپورٹیں شائع بھی کی جاتی ہیں۔ یہ کہا جاسکتا ہے کہ ریاست کے مالیاتی نظام کا دارومدار ان عہدہ داران پر ہوتا ہے کہ وہ کس طرح اپنی ان ذمہ داریوں سے عہدہ براں ہوتے ہیں اور قومی امانت (یعنی بیت المال) کی حفاظت کیسے کرتے ہیں۔ اسلامی تعلیمات میں بھی حکومتی عہدوں کو بھی امانت سے تشبیہ دی گئی اور اس امانت کو اہل کی طرف لوٹانے کا بھی حکم دیا گیا اور خیانت سے منع کیا گیا، نہ

صرف منع کیا گیا بلکہ خیانت کرنے والوں سے پردہ پوشی کو بھی ناپسند کیا گیا، بلکہ خیانت کرنے والے اور اس کی پردہ پوشی کرنے والے کو برابر کا مجرم قرار دیا۔ اس کو سادہ الفاظ میں ہم یوں بھی کہ سکتے ہیں کہ حکومتی ذمہ داران جو قومی دولت میں خرد برد کرتے ہیں، آڈٹ کرتے ہوئے ان افراد کا تعین ہونا چاہیے اگر محتسب اعلیٰ پاکستان آڈٹ کرتے وقت ان افراد سے یا اس قومی دولت میں خرد برد پر آنکھیں بند کرلے اور عوام کے سامنے نہ لائے تو ہم کہ سکتے ہیں کہ دونوں اس جرم میں برابر کے شریک ہیں جس نے جرم کیا اور جس نے اس کو چھپایا اور دونوں کے خلاف قانونی کارروائی کرکے سزا دی جائے گی۔

نتائج تحقیق

۱۔ آڈٹ کا مطلب سرکاری حساب وکتاب کی جانچ پڑتال اور سرکاری حساب کتاب کی تنقیح کرنا وغیرہ

۲۔ آڈٹ کرنا ایک قانونی ذمہ داری ہے جس کا پورا کرنا ضروری ہے، آڈٹ کرنے والوں کو آڈیٹر اور جو شخص ان کی سربراہی کرے اسے آڈیٹر جنرل (محتسب اعلیٰ) کہا جاتا ہے

۳۔ محتسب اعلیٰ کا تقرر صدر پاکستان اپنے صوابدیدی اختیارات کی بنیاد پر کرتا ہے

۴۔ محتسب اعلیٰ کا بنیادی مقصد انتظامیہ کی طرف سے لیے گئے فنڈز کا آڈٹ کرنا اور ان کے استعمال کا جائزہ لینا ہوتا ہے

۵۔ قانونی آڈیٹرز کے حساب کتاب کرنے میں رکاوتیں ڈالی جاتی ہیں اور انھیں درست طریقے سے اپنا کام نہیں کرنے دیا جاتا

۶۔ بیت المال کا بے جا استعمال کیا جاتا ہے اور مالی بے ضابطگیاں معمول کی بات تصور کی جاتی ہے

سفارشات

۱۔ حساب کتاب کے نظام کو فعال کرنے کی ضرورت ہے تاکہ اس کو زیادہ سے زیادہ مؤثر بنایا جاسکے

۲۔ تمام حکومتی اکاؤنٹس کا آڈٹ ضرور کرایا جائے تاکہ اس میں خرد برد کا پتا چلایا جاسکے

۳۔ عوامی مفاد کی مدمین ہونے والی اقربانوازی کا خاتمہ ضروری ہے

۴۔ حساب کتاب کرتے وقت سرکاری جائزہ رپورٹوں کے ساتھ ساتھ ان رقوم کے استعمال کا بھی جائزہ لیا جائے تاکہ رقوم درست طریقے سے صحیح جگہ خرچ ہوسکیں

۵۔ مالی بے ضابطگیوں کے حوالے سے قانون سازی کرکے اس میں ملوث افراد کو باقاعدہ سزا دی جائے

حواشی ومراجع

[1] *Desai, Narotam, Adictionary of law terms &phrases, Second Edition, Bomby, 1916, p 40*

[2] *.Henry Compbell Black, Black,s law dictionary, St, Minn, West Publishiong. Co 1990, 131*

[3] پروفیسر کلیم الدین احمد، جامع انگلش اردو ڈکشنری، بیورو فار پرموشن آف اردو حکومت انڈیا ۱۹۹۴ء، ص ۳۱۳

[4] فیروز الدین، فیروز اللغات، فیروز سنز لاہور، ص ۱۵

[5] مختصر اردو لغت، قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان نئی دھلی، طبع سوم ۲۰۰۹ء، ص ۷۹

[6] حسن اللغات، اعتقاد پبلشنگ ہاوس نئی دہلی، ص ۸

[7] . P.G.Osborn,A Concise Law dictionary for students and practitioners,Sweet and Mexwell,Limited London 1927,p 30

[8] Desai,Narotam,Adictionary of law terms & phrases,Second Edition,Bomby,1916,p 40

[9] مختصر اردو لغت، قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان نئی دھلی، طبع سوم ۲۰۰۹ء، ص ۹۷۔ فیروز الدین، فیروز اللغات، فیروز سنز لاہور، ص ۱۵

[10] فیروز الدین، فیروز اللغات، فیروز سنز لاہور، ص ۱۲۰۹

[11] نور الحسن، نور اللغات، اشاعۃ العلوم پریس لکھنو، حصہ چہارم، ص ۴۹۷، فیروز الدین، فیروز اللغات، فیروز سنز لاہور، ص ۱۲۰۹

[12] مختصر اردو لغت، قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان نئی دھلی، طبع سوم ۲۰۰۹ء، ص ۸۶۵

[13] حسن اللغات، اعتقاد پبلشنگ ہاوس نئی دہلی ص ۸۲۴

[14] فیروز الدین، فیروز اللغات، فیروز سنز لاہور، ص ۱۲۰۹، مختصر اردو لغت، قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان نئی دھلی، طبع سوم ۲۰۰۹ء، ص ۸۶۵

[15] وصی اللہ کھوکھر، جہانگیر اردو لغت، جہانگیر بکس لاہور ص ۱۳۵۴

[16] نور الحسن، نور اللغات، اشاعۃ العلوم پریس لکھنو، حصہ چہارم، ص ۴۹۷، حسن اللغات، اعتقاد پبلشنگ ہاوس نئی دہلی، ص ۸۲۴

[17] حسبہ سے مراد ہر شرعی کام جسے اللہ تعالیٰ کی خاطر کیا جائے اور یہ عرف میں چند امور کے ساتھ مخصوص ہو۔(السنامی، ضیاء الدین، البغدادی، قاضی، نصاب الا احتساب، دار احیاء التراث العربی بیروت لبنان، ص ۸۷) ریاسی نظم ونسق میں یہ ایک ذیلی ادارے کے طور پر پہچانا جاتا ہے جس کا مقصد اخلاق، مذہب اور معاشیات کے دائرہ میں افراد کی سرگرمیوں کی نگرانی کرنا ہوتا ہے جس کو حکومت قائم کرتی ہے اور حکومتی کارندے چلاتے ہیں یعنی ان کی عام اجتماعی سرگرمیوں کی نگہداشت ہو تاکہ انصاف اور اعلیٰ اقدار کو عملا بروئے کار لایا جاسکے اور اس معاملہ میں اسلامی شریعت اور مختلف زمانوں اور علاقوں میں جو معروف اور پسندیدہ طریقے رائج ہیں ان کی روشنی میں اس اہم کام کو سرانجام دیا جائے۔(محمد مبارک، کتاب الدولۃ ونظام الحسبۃ عند ابی تیمیہ، بحوالہ محمود احمد غازی، ادب القاضی، ادارہ تحقیقات اسلامی اسلام آباد، ص ۳۷۵)

[18] اردو دائرہ معارف اسلامیہ، پنجاب یونیورسٹی لاہور، ج ۱۸، ص ۹۸

[19] احتساب کا لفظ حسبہ سے بنا ہے جس کے معنی ہیں شمار کرنا اور حساب کرنا وغیرہ۔"احتساب شریعت کی زبان میں وہ عام لفظ ہے جو ان تمام امور مشروعہ کو مشتمل ہے جو اللہ تعالیٰ کے لیے کیے جاتے ہیں(بطرس، البستانی، دائرۃ المعارف، طبع ایران، ج ۲، ص ۵۵٦) احتساب نیک اعمال میں اور ناپسندیدہ امور کے وقت اجر کے حصول کی طرف جلدی کرنے کا نام ہے اور اس کا حصول تسلیم ورضا اور صبر یا اس سے مطلوب اجر وثواب کے حصول کی خاطر نیکی کے مختلف طریقوں پر چلنے اور ان پر مناسب طریقے سے مداومت کرنے میں ممکن ہو۔(ابن اثیر، النہایۃ، بذیل مادہ) دور جدید میں احتساب سے مراد وہ تمام حکام جو عوامی نمائندے بن کر حکومت چلاتے ہیں اور ریاستی نظم ونسق میں بنیادی کردار ادا کرتے ہیں ان کو جو اختیارات دیے جاتے ہیں ان اختیارات کے استعمالات پر بازپرس کو بھی احتساب کا نام دیا جاتا ہے۔ گویا فرائض واختیارات کے جائز وناجائز استعمال پر گرفت کرنا اور ان سے سوال وجواب کرنا بھی اسی احتساب کا حصہ ہے۔

[20] وحید الزمان کیرانوی، القاموس الجدید، ادارہ اسلامیات لاہور ۱۹۹۰ء، ص ۹۳۲

[21] آپ کا نام ملک فیروز ابن ملک رجب تھا اور سلطان فیروز شاہ تغلق کے نام سے مشہور ہوئے۔ آپ ۱۳۰۹ میں پیدا ہوا اور ۱۳۸۸ء میں وفات پائی۔ آپ کا دور حکومت ۱۳۵۱ء تا ۱۳۸۸ء تک ہے۔ سلطان فیروز شاہ تغلق خاندان کا سب سے مشہور بادشاہ تھا جو بہت دیندار اور منصف مزاج

تھا۔ تمام زندگی رفاہ عامہ کے کاموں اور علم کی ترویج و ترقی میں کوشاں رہا۔ بے شمار ہسپتال، مساجد یتیم خانے، سرائیں اور مدارس قائم کیے۔ زراعت کو بڑھانے اور عوام کو خوش حال کرنے کے لیے دریاوں پر پل بند ھوا کر ملک میں نہریں کھدوائیں۔

22 عفیف شمس سراج، تاریخ فیروز شاہی، مترجم محمد فدا علی طالب، فکشن ہاوس لاہور ۲۰۰۴ء، ص ۴۱۰

23 اینڈرسن، برطانوی حکومت ہند، مترجم محمد الیاس برنی، جامعہ عثمانیہ حیدر آباد دکن ۱۹۱۹ء، ص ۱۳۳

24 اس ایکٹ کی روسے "سرکاری حساب دار" سے مراد وہ شخص ہے جسے بحیثیت سرکاری منتقل الیہ یا ٹرسٹی یا بحیثیت سربراہ کار، کسی زر یا کفالت ہائے زر کی وصولی، تحویل یا نگرانی یا ایسی اراضیات کا انتظام سونپا گیا ہو جو کسی دیگر شخص یا اشخاص کی ملکیت ہوں، اور اس ایکٹ کی دفعات ۴ اور ۵ کی اغراض کے لیے، ان الفاظ میں وہ شخص بھی شامل ہوگا جسے اس کے (پاکستان) کی ملازمت میں کسی عہدہ پر فائز ہونے کی بناء پر کسی زر یا کفالت ہائے زر کی وصولی تحویل یا نگرانی یا ایسی اراضیات کا انتظام سونپا گیا ہو جو (حکومت) کی ملکیت ہوں، سرکاری حساب داروں کی کوتاہی کا ایکٹ، ۱۸۵۰ء شق نمبر ۳)

25 سرکاری حساب داروں کی کوتاہی کا ایکٹ، ۱۸۵۰ء، شق نمبر ۱

26 سرکاری حساب داروں کی کوتاہی کا ایکٹ، ۱۸۵۰ء، شق نمبر ۲

27 آئین پاکستان ۱۹۷۳ء، آرٹیکل نمبر ۱۶۸، شق نمبر ۶،۵،۱

The Auditor-General's (Functions, Powers, Terms and Conditions of Service) Ordinance, 2001, Article 14

28 مذکورہ فرمان کے لیے دیکھئے فرمان (محاسبہ وحسابات) پاکستان ۱۹۷۳ء (فرمان صدر نمبر ۲۱ مجریہ ۱۹۷۳ء)

29 آئین پاکستان ۱۹۷۳ء، آرٹیکل نمبر ۱۶۹، شق نمبر ۶،۵،۱

The Auditor-General's (Functions, Powers, Terms and Conditions of Service) Ordinance, 17،2001, Article 15

30 بذریعہ اٹھارویں ترمیمی ایکٹ x بابت ۲۰۱۰ء نمبر لگایا گیا

31 کلاز اٹھارویں ترمیمی ایکٹ x بابت ۲۰۱۰ء کے تحت ہوا، آئین پاکستان ۱۹۷۳ء، آرٹیکل نمبر ۱۷۰

32 جو انہیں دونوں ایوانوں مجلس شوریٰ پارلیمنٹ میں پیش کرتے ہیں۔ یہ الفاظ اٹھارویں ترمیمی ایکٹ x بابت ۲۰۱۰ء کے تحت تبدیل ہوئے۔

33 آئین پاکستان ۱۹۷۳ء، آرٹیکل نمبر ۱۷۱

The Controller General of Accounts (Appointment, Functions and Powers) Ordinance, 2001. Article 7

34 مگر اٹھارویں آئینی ترمیم کے بعد بہت سے اختیارات کی منتقلی وزیر اعظم پاکستان کو ہوئی ہے اس لیے جتنے بھی قومی آئینی عہدے ہیں ان کے لیے صدر پاکستان وزیر اعظم پاکستان کی سفارشات کی روشنی میں تقرر کرے گا۔

35 بالخصوص ۲۰۰۶ء کے میثاق جمہوریت کے بعد اس کی واضح عملی مثالیں دیکھی جا سکتی ہیں۔ جس کا تازہ ترین ثبوت محتسب اعلیٰ پاکستان اختر بلد رانا کو آئینی عہدے سے ہٹایا جانا تھا۔

36۔ روزنامہ نوائے وقت اسلام آباد، ۷ اجولائی ۲۰۱۳ء

37 امام ابو یوسف، کتاب الخراج، ص ۱۱۷

38 ابن سعد، طبقات ابن سعد، ج ۳ ص ۱۶۸

[39] ابن سعد، طبقات ابن سعد، ج۳ ص۲۵۶

[40] ایشوری پرشاد، مسلم حکومت کی تاریخ، ص ۳۳۲

[41] امام ابن ماجہ، سنن ابن ماجہ، کتاب الجہاد، باب الغلول، حدیث نمبر ۲۸۵۰

[42] امام احمد، مسند احمد بن حنبل، حدیث نمبر ۱۷۱۵۴

[43] امام بخاری، الجامع الصحیح، کتاب الجہاد والسیر، باب الغلول، حدیث نمبر ۳۰۷۳، امام مسلم، صحیح مسلم حدیث نمبر ۱۸۳۱

[44] امام ابوداؤد، سنن ابی داؤد، کتاب الجہاد، باب النہی عن الستر علی من غل، حدیث نمبر ۲۷۱۶، امام طبرانی، المعجم الکبیر، ج۵، ص۶۵، حدیث نمبر ۴۵۹۸