[As INTRODUCED IN THE NATIONAL ASSEMBLY]

A

Bill

further to amend the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan

WHEREAS it is expedient further to amend the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan to promote equitable fiscal decentralization, ensure formula-based financial allocations within the provinces, and institutionalize a binding mechanism for the distribution of provincial financial resources to administrative divisions, districts and local governments;

It is hereby enacted as follows:-

1. **Short title and commencement.**_ (1) This Bill may be called the Constitution (Amendment) Bill, 2025.

   (2) It shall come into force at once.

2. Amendment of Article 140A of the Constitution. —In the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, hereinafter referred to as the Constitution, for Article 140A, the following shall be substituted, namely: —

"**140A. Local Government and Fiscal Devolution.** — (1) Each Province shall, by law, establish a system of local governments and devolve political, administrative and financial responsibility and authority to the elected representatives of the local governments.

(2) The local government system in each Province and area shall include:-

(a) district Councils, with elected representatives, responsible for local governance, service delivery, and development planning;

(b) tehsil or Town Councils, subordinate to District Councils, to manage intermediate-level functions;

(c) union Councils, to ensure grassroots participation; and

(d) a Local Government Authority in each district, headed by a Chief Officer, to execute administrative and financial functions.

(3) Each Province and the Federal Government shall, within six months of the commencement of this Act, constitute a Provincial Finance Commission to ensure equitable distribution of funds to local governments.

(4) Local governments shall have the power to:-

(a) Levy and collect local taxes, including property taxes, service fees, and other levies, as prescribed by law;

(b) Prepare and approve annual budgets, subject to oversight by the Provincial Finance Commission; and

(c) Manage devolved functions, including primary education, basic health, water supply, sanitation, and local infrastructure, as per law.

(5) Elections to local governments shall be held every four years by the Election Commission of Pakistan, ensuring democratic continuity.

(6) No local government shall be dissolved or superseded except by law, and any such action shall be subject to judicial review by the High Court of the respective Province or the Islamabad High Court.

3. Insertion of Article 160A in the Constitution. —In the Constitution, after Article 160, the following new Article 160A shall be inserted, namely: —

"**160A. Provincial Finance Commissions. .** — (1) Each Province, and the Federal Government for the Islamabad Capital Territory, shall constitute a Provincial Finance Commission (PFC) to recommend and oversee a formula-based, equitable and transparent distribution of provincial financial resources to administrative divisions, and districts, within six months of the commencement of this Act, comprising:-

(a) The Provincial Minister for Finance, or Federal Minister for Finance for the Islamabad Capital Territory, as chairperson;

(b) The Provincial Minister for Local Government, or equivalent Federal Minister for the Islamabad Capital Territory;

(c) Two elected representatives from District Councils, nominated by the respective Provincial Assembly or the National Assembly for the Islamabad Capital Territory; and

(d) Two experts in public finance, appointed by the Governor or President after consultation with the Chief Minister or Prime Minister.

(2) The PFC shall, every five years, formulate a PFC Award to determine:-

(a) the vertical distribution of funds between the Province or Federal Government and local governments from the provincial allocable amount; and

(b) the horizontal distribution of funds among local governments, based on the criteria specified in clause (3).

(3) The horizontal distribution of funds among local governments shall be based on the following weighted criteria:

(a) Population: 40%, based on the latest census data published under the General Statistics (Reorganization) Act, 2011;

(b) Development Needs: 30%, measured by the Human Development Index (HDI), including access to education, health, water, electricity, and housing;

(c) Poverty Level: 15%, based on the Multidimensional Poverty Index (MPI) for each district; and

(d) Tax Collection Contribution: 15%, based on the share of local taxes collected by each local government.

(4) The PFC Award shall ensure that the share of local governments is not less than 30% of the provincial allocable amount, as determined by the National Finance Commission Award under Article 160.

(5) The PFC Award shall be laid before the respective Provincial Assembly and subsequently published in the Official Gazette for public dissemination.

(6) The PFC shall submit its recommendations to the Governor or President, who shall, by Order, specify the shares of local governments, and such shares shall be paid directly to the Local Fund of each local government.

(7) The PFC shall establish a dispute resolution mechanism to address grievances related to fund allocation, with appeals lying to the High Court of the respective Province or the Islamabad High Court.

(8) No Annual Development Program or provincial budget shall be approved unless it incorporates the fiscal allocations determined under the latest Provincial Finance Commission Award.

(9) Each Province shall further allocate its share received from the Divisible Pool under this Article to its administrative divisions through the Provincial Finance Commission established under Article 140A. Such allocations shall be formula-based, binding and publicly disclosed in the manner, as prescribed by law."

STATEMENT OF OBJECTS AND REASONS

The Constitution of Pakistan provides for the vertical distribution of financial resources from the Federation to the Provinces through the National Finance Commission under Article 160. However, there exists no binding constitutional obligation for the provinces to devolve their

fiscal share to lower tiers such as divisions, districts and local governments. This has led to fiscal centralization within the provinces and contributed to regional disparities and governance inefficiencies. This amendment seeks to insert mandatory provisions into Articles 140A and 160 of the Constitution to ensure that each Province institutionalizes a Provincial Finance Commission, which shall distribute funds to lower administrative tiers in a binding, formula-based, transparent and equitable manner.

SD/-
MR. AWAIS HAIDER JAKHAR

MEMBER , NATIONAL ASSEMBLY

[قومی اسمبلی میں پیش کردہ صورت میں]

اسلامی جمہوریہ پاکستان کے دستور میں مزید ترمیم کرنے کا بل

چونکہ یہ قرین مصلحت ہے کہ منصفانہ مالیاتی غیر مرکزیت کو فروغ دینے، صوبوں کے اندر فارمولا پر مبنی مالیاتی تخصیصات کو یقینی بنانے، اور انتظامی ڈویژنوں، اضلاع اور بلدیاتی حکومتوں کو صوبائی مالیاتی وسائل کی تقسیم کے لیے ایک پابند طریقہ کار کو ادارہ جاتی شکل دینے کے لیے اسلامی جمہوریہ پاکستان کے دستور میں مزید ترمیم کی جائے۔

لہٰذا حسب ذیل قانون وضع کیا جاتا ہے:

۱۔ **مختصر عنوان اور آغاز نفاذ۔** (۱) بل ہذا کو دستور (ترمیمی) بل، ۲۰۲۵ء کے نام سے موسوم کیا جائے گا۔

(۲) یہ فی الفور نافذ العمل ہوگا۔

۲۔ **دستور کے آرٹیکل ۱۴۰/الف کی ترمیم۔** اسلامی جمہوریہ پاکستان کے دستور میں، جس کا بعد ازیں دستور کے طور پر حوالہ دیا گیا ہے، آرٹیکل ۱۴۰/الف کو حسب ذیل سے تبدیل کیا جائے گا، یعنی:

"**۱۴۰/الف۔ بلدیاتی حکومت اور مالیاتی منتقلی۔** (۱) ہر صوبہ قانون کے ذریعے بلدیاتی حکومتوں کا ایک نظام قائم کرے گا اور بلدیاتی حکومتوں کے منتخب نمائندوں کو سیاسی، انتظامی اور مالیاتی ذمہ داری اور اختیار منتقل کرے گا۔

(۲) ہر صوبے اور علاقے میں بلدیاتی حکومتی نظام میں حسب ذیل شامل ہوں گے:

(الف) ضلع کونسلیں جو منتخب نمائندوں کے ساتھ، بلدیاتی حکمرانی، خدمات کی فراہمی، اور ترقیاتی منصوبہ بندی کے ذمہ دار ہوں گی؛

(ب) تحصیل یا ٹاؤن کونسلیں، جو ضلعی کونسلوں کے ماتحت ہوں گی، درمیانی سطح کے افعال کا انتظام کریں گے؛

(ج) یونین کونسلیں، نچلی سطح پر شرکت کو یقینی بنائیں گی؛ نیز

(د) ہر ضلع میں ایک بلدیاتی حکومتی اتھارٹی، جس کا سربراہ ایک چیف آفیسر ہوگا، انتظامی اور مالیاتی افعال کو انجام دے گا۔

(۳) ہر صوبہ اور وفاقی حکومت، اس ایکٹ کے نفاذ کے چھ ماہ کے اندر، بلدیاتی حکومتوں کو فنڈز کی منصفانہ تقسیم کو یقینی بنانے کے لیے ایک صوبائی مالیاتی کمیشن تشکیل دے گی۔

(۴) بلدیاتی حکومتوں کو اختیار حاصل ہوگا کہ:

(الف) مقامی ٹیکس، بشمول پراپرٹی ٹیکس، سروس فیس، اور دیگر محصولات، جیسا کہ قانون میں تجویز کیا گیا ہے، عائد اور جمع کریں؛

(ب) سالانہ بجٹ تیار اور منظور کریں، جو صوبائی مالیاتی کمیشن کی نگرانی کے تابع ہوگا؛ نیز

(ج) منتقل شدہ افعال کا انتظام، بشمول بنیادی تعلیم، بنیادی صحت، پانی کی فراہمی، صفائی، اور مقامی بنیادی ڈھانچہ کا انتظام کریں جو قانون کے مطابق ہو۔

(۵) بلدیاتی حکومتوں کے انتخابات ہر چار سال بعد الیکشن کمیشن آف پاکستان کے ذریعے منعقد کیے جائیں گے، تاکہ جمہوری تسلسل کو یقینی بنایا جا سکے۔

(۶) کوئی بھی بلدیاتی حکومت قانون کے بغیر تحلیل یا معزول نہیں کی جائے گی، اور ایسی کوئی بھی کارروائی متعلقہ صوبے کی ہائی کورٹ یا اسلام آباد ہائی کورٹ کے عدالتی جائزے کے تابع ہوگی۔"

۳۔ **دستور میں آرٹیکل ۱۶۰/الف کی شمولیت۔** دستور میں، آرٹیکل ۱۶۰ کے بعد، حسب ذیل نیا آرٹیکل ۱۶۰/الف شامل کیا جائے گا، یعنی:

"۱۶۰/الف۔ **صوبائی مالیاتی کمیشن۔** (۱) ہر صوبہ، اور علاقہ دارالحکومت اسلام آباد کے لیے وفاقی حکومت، اس ایکٹ کے نفاذ کے چھ ماہ کے اندر، صوبائی مالیاتی وسائل کی انتظامی ڈویژنوں اور اضلاع کو فارمولا پر مبنی، منصفانہ اور شفاف تقسیم کی سفارش اور نگرانی کے لیے ایک صوبائی مالیاتی کمیشن (پی ایف سی) تشکیل دے گا، جو مندرجہ ذیل پر مشتمل ہو گا:

(الف) علاقہ دارالحکومت اسلام آباد کے لئے صوبائی وزیر خزانہ یا وفاقی وزیر خزانہ، بطور چیئرپرسن؛

(ب) علاقہ دارالحکومت اسلام آباد کے لئے صوبائی وزیر بلدیات، یا مساوی وفاقی وزیر؛

(ج) علاقہ دارالحکومت اسلام آباد کے لئے ضلعی کونسلوں کے دو منتخب نمائندے، جو متعلقہ صوبائی اسمبلی یا قومی اسمبلی کے ذریعے نامزد کیے جائیں گے؛ نیز

(د) گورنر یا صدر کے ذریعے وزیراعلیٰ یا وزیراعظم کی مشاورت سے پبلک فنانس کے دو ماہرین مقرر کیے جائیں گے۔

(۲) پی ایف سی، ہر پانچ سال بعد، ایک پی ایف سی ایوارڈ تیار کرے گا تاکہ حسب ذیل کا تعین کیا جا سکے:

(الف) صوبے یا وفاقی حکومت اور بلدیاتی حکومتوں کے درمیان صوبائی مختص رقم سے فنڈز کی عمودی تقسیم؛ نیز

(ب) شق (۳) میں بیان کردہ معیار پر مبنی بلدیاتی حکومتوں کے درمیان فنڈز کی افقی تقسیم۔

(۳) بلدیاتی حکومتوں کے درمیان فنڈز کی افقی تقسیم حسب ذیل وزن شدہ معیار پر مبنی ہو گی:

(الف) آبادی: ۴۰ فیصد جو جنرل سٹیٹسٹکس (ری آرگنائزیشن) ایکٹ، ۲۰۱۱ کے تحت شائع کردہ تازہ ترین مردم شماری کے اعداد و شمار پر مبنی ہو گی؛

(ب) ترقیاتی ضروریات: ۳۰ فیصد جو انسانی ترقیاتی اشاریہ (ایچ ڈی آئی) کے ذریعے متعین کی جائیں گی جس میں تعلیم، صحت، پانی، بجلی اور رہائش تک رسائی شامل ہیں؛

(ج) غربت کی سطح: ۱۵ فیصد جو ہر ضلع کے لیے کثیر الجہتی غربت کے اشاریے (ایم پی آئی) پر مبنی پر ہو گی؛ نیز

(د) ٹیکس وصولی میں حصہ: ۱۵ فیصد جو ہر بلدیاتی حکومت کے ذریعے وصول کردہ مقامی ٹیکسوں پر شیئر پر مبنی ہو گا۔

(۴) پی ایف سی ایوارڈ یہ یقینی بنائے گا کہ بلدیاتی حکومتوں کا حصہ صوبائی مختص رقم کے ۳۰ فیصد سے کم نہ ہو، جیسا کہ آرٹیکل ۱۶۰ کے تحت قومی مالیاتی کمیشن ایوارڈ کے ذریعے متعین کیا گیا ہے۔

(۵) پی ایف سی ایوارڈ متعلقہ صوبائی اسمبلی کو پیش کیا جائے گا اور مابعد عوامی تشہیر کے لیے سرکاری جریدہ میں شائع کیا جائے گا۔

(۶) پی ایف سی اپنی سفارشات گورنر یا صدر کو پیش کرے گا، جو حکم نامہ کے ذریعے بلدیاتی حکومتوں کے حصص کی وضاحت کرے گا، اور ایسے حصص ہر بلدیاتی حکومت کے مقامی فنڈ کو براہ راست ادا کیے جائیں گے۔

(۷) پی ایف سی مختص کردہ فنڈ سے متعلق شکایات کو حل کرنے کے لیے ایک تنازعات کے حل کا طریقہ کار قائم کرے گا، جس کی اپیلیں متعلقہ صوبے کی ہائی کورٹ یا اسلام آباد ہائی کورٹ میں کی جا سکیں گی۔

(۸) کوئی بھی سالانہ ترقیاتی پروگرام یا صوبائی بجٹ اس وقت تک منظور نہیں کیا جائے گا جب تک کہ اس میں تازہ ترین صوبائی مالیاتی کمیشن ایوارڈ کے تحت متعین کردہ مالی تخصیصات شامل نہ ہوں۔

(۹) ہر صوبہ اس آرٹیکل کے تحت قابل تقسیم پول سے حاصل شدہ اپنے حصے کو آرٹیکل ۱۴۰/الف کے تحت قائم کردہ صوبائی مالیاتی کمیشن کے ذریعے اپنی انتظامی ڈویژنوں کو مزید مختص کرے گا۔ایسی تخصیصات فارمولا پر مبنی، پابند اور قانون کے مطابق عوامی طور پر ظاہر کی جائیں گی۔"

بیان اغراض ووجوہ

پاکستان کا دستور وفاق سے صوبوں کو آرٹیکل ۱۶۰ کے تحت قومی مالیاتی کمیشن کے ذریعے مالیاتی وسائل کی عمودی تقسیم فراہم کرتا ہے۔تاہم، صوبوں کے لیے اپنی مالیاتی حصہ کو نچلی سطحوں جیسے ڈویژنوں، اضلاع اور بلدیاتی حکومتوں کو منتقل کرنے کی کوئی پابندی یا آئینی ذمہ داری موجود نہیں ہے۔اس سے صوبوں کے اندر مالیاتی مرکزیت پیدا ہوئی ہے اور علاقائی تفاوت اور حکمرانی کی ناکامیوں میں اضافہ ہوا ہے۔اس ترمیم کا مقصد دستور کے آرٹیکل ۱۴۰/الف اور ۱۶۰ میں لازمی دفعات کو شامل کرنا ہے تاکہ یہ یقینی بنایا جا سکے کہ ہر صوبہ ایک صوبائی مالیاتی کمیشن کو ادارہ جاتی شکل دے، جو نچلی انتظامی سطحوں کو فنڈز کو لازمی، فارمولا پر مبنی، شفاف اور منصفانہ طریقے سے تقسیم کرے گا۔

دستخط/-

جناب اویس حیدر جکھڑ

اراکین، قومی اسمبلی