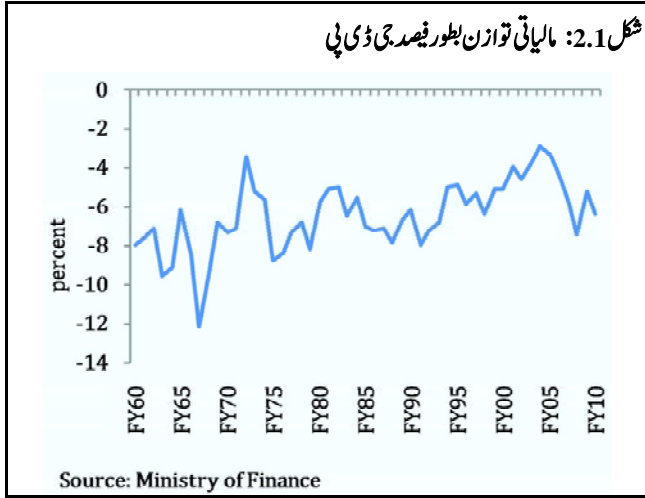


## 2 بینکاری نظام سے حکومتی قرض گیری: زری اور مالی استحکام کے لیے مضمرات

### 2.1 تعارف

عالمی مالی بحران کے دوران توسیعی مالیاتی پالیسیوں اور بیمار معیشتوں کے لیے ضروری مہیض فراہم کرنے کی ضرورت کی بنا پر ایسی صورتحال پیدا ہو گئی ہے کہ اہم ترقی یافتہ معیشتوں کی مالیاتی حالت تیزی سے بگڑی ہے اور اس سطح تک پہنچ گئی ہے جو دوسری جنگ عظیم کے بعد سے نہیں دیکھی گئی تھی۔ خرابی اس درجے تک پہنچ گئی (حکومتی قرضے اور جی ڈی پی کا تناسب بعض صورتوں میں 100 فیصد سے تجاوز کر گیا) کہ بے حد پریشانی کے عالم میں سخت گیری کے اقدامات کیے جا رہے ہیں تاکہ بجٹ خسارے پائیدار سطح تک لائے جاسکیں۔ یہ اقدامات اس حقیقت کو پیش نظر رکھ کر کیے جا رہے ہیں کہ ان خساروں کی مالکاری کے لیے سرکاری قرض کی بلند سطح سے ان معیشتوں کے منفی دھچکوں کی زد میں آنے کا امکان بڑھ جاتا ہے، ان کی طویل مدتی نمو کی استعداد گھٹ جاتی ہے اور زری استحکام کے امکانات خطرے میں پڑ جاتے ہیں۔<sup>1</sup>



اس کے مقابلے میں پاکستان کا مالیاتی خسارہ جو کم سے کم 10% میں جی ڈی پی کا 6.3 فیصد تھا خاصا معمولی معلوم ہوتا ہے۔ تاہم جب تاریخی تناظر میں دیکھا جائے تو یہ بات منکشف ہوتی ہے کہ پاکستان کی معیشت ابتدا ہی سے مسلسل مالیاتی خساروں سے دوچار رہی ہے جو جی ڈی پی 2.9 فیصد سے لے کر 12.2 فیصد تک رہا ہے (شکل 2.1)۔ ایک طرف تو اس کا سبب یہ ہے کہ مناسب انتظامی اقدامات کے فقدان سے ٹیکس چوری اور خاصی بڑی غیر دستاویزی یا متوازی معیشت کی حوصلہ افزائی ہوتی ہے جس کے نتیجے میں محاصل ناکافی ہیں۔ دوسری جانب کم نہ ہونے والے اخراجات ہیں جیسے دفاع اور زراعت اور مسلسل خسارے کی مالکاری کے لیے جمع شدہ قرضے پر سودی ادائیگیاں۔

بینکاری نظام میں حکومت کے موجودہ مجموعی نقد توازن کے کمزور انتظام اور نقد کے بہاؤ کی پیشگوئی کے فقدان کی بنا پر ناقص مالیاتی انضباط کی حالت مزید خراب ہو گئی ہے۔ مؤثر ٹریژری سنگل اکاؤنٹ (ٹی ایس اے)<sup>2</sup>، جو تمام حکومتی نقد توازن (جو کم سے کم 10% کے آخر میں 553 ارب روپے تھا) کو مرکزی بینک کے واحد کھاتے میں یکجا کرتا ہے، کی عدم موجودگی میں حکومت کی عارضی مالیاتی دھچکوں سے نمٹنے کی صلاحیت متاثر ہوتی ہے۔

ان عوامل کا براہ راست نتیجہ یہ ہے کہ حکومت میزانیہ خسارے کی مالکاری کے لیے قرض گیری پر انحصار کر رہی ہے۔ مالیاتی خسارے کے تخمین شدہ مالی اجزاء میں مسلسل انحرافات ہو رہے ہیں۔ ایک تو بیرونی قرض گیری کے ذرائع خاصے محدود ہیں اور یہ یقین نہیں ہوتا کہ کب ملیں گے دوسرے حکومت کی غیر بینک مالکاری سے رجوع کرنے کی صلاحیت بھی اس لیے محدود ہو جاتی ہے کہ یہ ذرائع افراد اور اداروں کے لیے عام ہیں جس کی بنا پر ان رقوم کی وصولیاں اور ادائیگیاں زیادہ تر غیر یقینی رہتی ہیں۔ نتیجتاً حکومت کے لیے بہت آسان ہوتا ہے کہ اپنی مالکاری ضروریات پوری کرنے کے لیے بینکاری نظام، بشمول اسٹیٹ بینک اور کمرشل بینک، سے رجوع کرے۔

اس مختصر تعارف کے ساتھ اس باب میں مالیاتی خسارے کے مالکاری کے پہلو پر توجہ مرکوز کی گئی ہے، یہ جائزہ لیا گیا ہے کہ محاصل میں کمی اور کمزور انتظام نقد کے مسائل قرض، خصوصاً بینکاری نظام سے قرض، کے ذریعے کیسے حل کیے جاتے ہیں اور زری و مالی استحکام پر اس قرض گیری کے کیا اثرات ہوتے ہیں۔ اس باب کو یوں تقسیم کیا گیا ہے: سیکشن 2.2 میں ملک میں سرکاری مالیات اور کمزور محاصل اور ناقص انتظام نقد کے مسائل کا جائزہ لیا گیا ہے۔ اس میں مختصراً یہ بھی بتایا گیا کہ بجٹ خسارے میں کون کون سے مالی اجزاء شامل ہیں۔ سیکشن 2.3 میں بینکاری نظام سے حکومتی قرض گیری کا جائزہ پیش کیا گیا ہے اور مرکزی بینک اور کمرشل بینکوں سے حکومتی قرض گیری پر توجہ دی گئی ہے۔ سیکشن 2.4 میں حکومت کی موجودگی اور مالی منڈیوں کے رویے پر بحث کی گئی ہے۔ سیکشن 2.5 باب کا تتمہ ہے جس میں اس قسم کی قرض گیری کے زری و مالی استحکام کے مضمرات کو زیر بحث لایا گیا ہے۔

<sup>1</sup> بی آئی ایس سالانہ رپورٹ، 2009-10ء۔

<sup>2</sup> ٹریژری سنگل اکاؤنٹ حکومت کے نقد وسائل کو متحد کرنے اور سنبھالنے کے لیے بہت ضروری ہے جس سے قرض کی لاگت گھٹ جاتی ہے، آئی ایم ایف (2010ء)۔

2.2 سرکاری مالیات<sup>3</sup>

مختار مالی انتظام سے قومی بچت پیدا ہوتی ہے، وسائل کو بہتر طور پر مختص کرنے میں مدد ملتی ہے اور پائیدار معاشی نمو ممکن ہوتی ہے۔ پاکستان میں تاریخی اعتبار سے بڑے مالیاتی خسارے رہے ہیں اور اخراجات کی نمو محاصل سے متجاوز رہی ہے۔ بلند ترین مالیاتی خسارہ بھارت سے 1965ء کی جنگ کے بعد 67ء میں جی ڈی پی کا 12.2 فیصد تھا۔ جبکہ دہائی کے لحاظ سے بلند ترین اوسط 1980ء کے عشرے میں اوسطاً 11.6 فیصد جی ڈی پی تھا۔ رواں دہائی میں معیشت میں مالی انضباط لانے کے لیے مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ 2005ء میں جاری کیا گیا (ضمیمے میں باکس الف 1)۔ مالیاتی خسارہ 07ء تک بالعموم قابو میں رہا تاہم 08ء میں بڑھ کر 7.6 فیصد ہو گیا جس سے مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ کی خلاف ورزی ہوئی<sup>4</sup> اور مالکاری کی ضرورت پڑی۔

جدول 2.1: بین الاقوامی مالیاتی اگلیاں کا مقابلہ 2009ء			
فیصد			
پاکستان	برائے راست ٹیکس اور جی ڈی پی کا تناسب	ٹیکس اور جی ڈی پی کا تناسب	بجٹ خسارے اور جی ڈی پی کا تناسب
پاکستان	6.3	9.2	36.5
بھارت	8.9	12.6	52.6
بنگلہ دیش	5	9.3	22.9
سری لنکا	9.8	12.8	22.5
ملائیشیا	4.8	14.8	49.9
فرانس	5	42.8	24.1
برطانیہ	4.9	37.3	35.7
امریکہ	6.5	26.9	51.6

ماخذ: اداوی ڈی ویب سائٹ اور متعلقہ مرکزی بینکوں کی ویب سائٹس

## 2.2.1 مالیاتی پوزیشن اور قرض کی ضرورت

تاریخی اعتبار سے کمزور مالیاتی کارکردگی کی ایک بنیادی وجہ یہ ہے کہ محاصل کی نمو معاشی نمو کی رفتار کا ساتھ نہیں دے سکی۔ محاصل سے قرضہ دہائی سے پیدا ہوئے ہیں اور ٹیکس اور جی ڈی پی کا تناسب پانچ دہائیوں میں محض 2.3 فیصدی درجے بڑھا ہے۔ اس خطے میں پاکستان اور بنگلہ دیش کا ٹیکس اور جی ڈی پی کا تناسب سب سے کم یعنی 2009ء میں بالترتیب 9.2 اور 9.3 فیصد ہے (جدول 2.1)۔ ٹیکس ملک کے محاصل کے ڈھانچے کا اہم جز ہیں اور 10ء میں محاصل میں ان کا حصہ 70 فیصد سے زیادہ ہے (جدول 2.2)۔

جدول 2.2: مجموعی سرکاری مالیات کا خلاصہ						
تہ ارب روپے میں						
مجموعی محاصل	م 05ء	م 06ء	م 07ء	م 08ء	م 09ء	م 10ء
ٹیکس محاصل	900	1,076.6	1,298	1,499.4	1,850.9	2,078.2
غیر ٹیکس محاصل	659.4	803.7	919.3	1,065.2	1,316.7	1,472.8
مجموعی اخراجات	1,117	1,401.9	1,675.5	2,276.5	2,531.3	3,007.2
جاری	864.5	1,034.7	1,375.3	1,857.6	2,041.6	2,386
ترقیاتی اور خالص قرض گاری	227.7	365.1	424.7	423.4	455.7	652.8
نامعلوم	-78.5	-86.3	-124.5	-4.4	34	-31.6
محاصل ناقص خسارہ	-43	-44.4	-77.4	-358.2	-190.7	-307.8
مجموعی خسارہ	-217	-325.3	-377.5	-777.2	-680.4	-929.1
بلور فیصدی جی ڈی پی	-3.3	-4.3	-4.4	-7.6	-5.3	-6.3
مالکاری بڑھانے:	217	325.3	377.5	777.2	680.4	929.1
بیرونی وسائل	120.4	148.9	147.2	151.3	149.7	188.9
اندرونی وسائل	96.6	176.3	230.4	625.9	530.7	740.2
بینکاری نظام	60.2	70.9	102	519.9	305.6	304.6
جس میں						
مرکزی بینک	152.9	132.3	-58.7	676.9	114	41.9
جدولی بینک		-61.4	160.7	-157	190.6	262.6
غیر بینک	8.1	8.1	56.9	104.3	223.8	435.6
نچکاری آمدنی	28.3	9-92.7	71.5	1.7	1.3	0
		7.3				

ماخذ: سالانہ رپورٹ 2009-10ء، جلد اول، بینک دولت پاکستان

<sup>3</sup> اس باب کے تاریخی اعداد و شمار 1960ء اور اس کے بعد کے ہیں۔

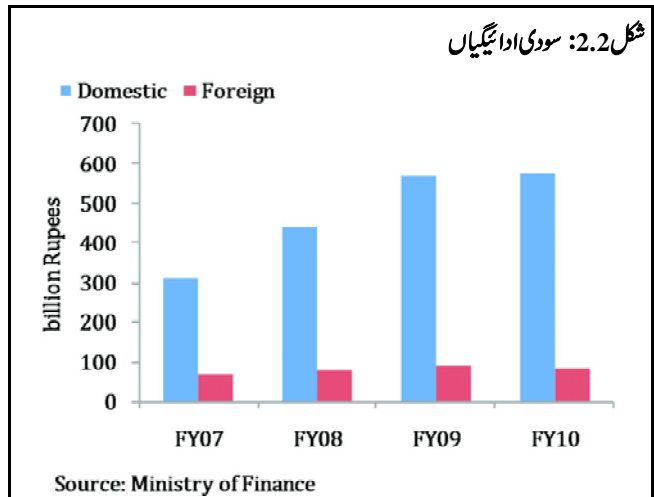
<sup>4</sup> 10ء میں مسلسل تیسری بار مالیاتی ذمہ داری و تحدید قرضہ ایکٹ کی اس شق کی خلاف ورزی ہوئی کہ مجموعی سرکاری قرضے میں کم از کم جی ڈی پی کے 2.5 فیصد تک کی جائے۔

بینکاری نظام سے حکومتی قرض گیری: زری اور مالی استحکام کے لیے مضمرات

جدول 2.3: 10 م س 2009ء میں مختلف شعبوں کا حصہ فیصد		
نیکس	جی ڈی پی	
1	22	زراعت
63	25	صنعت
26	53	خدمات
ماخذ: پاکستان اکٹاک سروے 2009-10ء		

جدول 2.4: ایف ای آر نیکس آمدنی (مجموعی حاصل میں حصہ)		
حصہ فیصد میں		
نیکس	م س 09ء	م س 10ء
براہ راست نیکس	38.1	39.7
بالواسطہ نیکس	61.9	60.3
سیلز نیکس	39.1	38.8
ایف ای ڈی	10	9.4
کسٹم ڈیوٹی	12.8	12.1
مجموعی نیکس حاصل بطور فیصد جی ڈی پی	9.1	9.1
ماخذ: وزارت خزانہ		

جدول 2.5: غیر نیکس حاصل میں حصہ			
حصہ فیصد میں			
م س 08ء	م س 09ء	م س 10ء	
19.5	24.9	38.5	اسٹیٹ بینک منافع
10.6	11.4	19.1	دفاع (سی ایس ایف سمیت)
3.2	17.3	-	پٹرولیم پرتز قیاتی سرچارج*
66.7	46.3	42.4	دیگر
448.7	646.2	605.3	مجموعی غیر نیکس وصولی (ارب روپے)
* پٹرولیم پرتز قیاتی سرچارج م س 10ء اور اس کے بعد نیکس حاصل کا حصہ ہے اور اسے پٹرولیم لیوی کا نام دیا گیا ہے۔			
ماخذ: وزارت خزانہ			



تاہم گذشتہ برسوں میں نیکس جمع کرنے کے عمل میں کوئی خاص بہتری نہیں آئی اور رواں عشرے کے دوران نیکس اور جی ڈی پی کا تناسب 9.5 سے 11.5 فیصد کے درمیان رہا۔ نیکس اور جی ڈی پی کے کم تناسب کا سبب چھوٹی نیکس اساس ہے چنانچہ م س 05ء تا م س 07ء کی طرح بلند معاشی نمو کے زمانوں میں بھی اس کا اوسط 10.3 فیصد جی ڈی پی رہا۔ نیکس کا بہت بڑا حصہ صنعتی شعبہ ادا کرتا ہے اور م س 10ء میں مجموعی نیکسوں میں اس کا حصہ 63 فیصد تھا (جدول 2.3)۔

دوسری جانب شعبہ زراعت جس کا جی ڈی پی میں حصہ 22 فیصد ہے مجموعی نیکسوں میں صرف ایک فیصد کا حصہ دار ہے۔<sup>5</sup> نیکس کی آبادیاتی شرح کو دیکھا جائے تو ملک میں نیکس نمبر (این ٹی این) رکھنے والے 28 لاکھ افراد ہیں جو آبادی کا فقط 1.6 فیصد ہیں۔ ان این ٹی این رکھنے والوں میں صرف 20 لاکھ افراد ریٹرن جمع کراتے ہیں۔ کارپوریٹ شعبہ جو مجموعی اکٹاک نیکس میں 66 فیصد جمع کراتا ہے اکٹاک نیکس کی اساس میں اس کا حصہ صرف ایک فیصد ہے۔<sup>6</sup>

نیکسیشن کی غیر متوازن نوعیت کے علاوہ نیکس اساس چھوٹی ہونے کی وجہ وسیع پیمانے پر استثنا اور رعایات کے علاوہ بہت زیادہ نیکس چوری ہونا بھی ہے۔<sup>7</sup> حاصل کا ڈھانچہ کچھ اس طرح کا ہے کہ اس میں بالواسطہ نیکس بہت زیادہ ہیں۔ م س 10ء میں مجموعی نیکس حاصل میں ان کا حصہ 60.3 فیصد تھا (جدول 2.4)۔ بالواسطہ نیکسز زیادہ تر صرفے کے ٹیکسز ہوتے ہیں اور سیلز نیکس ان میں غالب جز ہوتا ہے۔ م س 10ء میں خالص جمع کردہ سیلز نیکس میں سے 53.4 فیصد ملکی پیداوار اور فروخت کی بنا پر اکٹھا ہوا جبکہ بقیہ کا تعلق درآمدات سے تھا۔<sup>8</sup>

غیر نیکس وصولیوں کا، جو م س 10ء میں مجموعی حاصل کا 29.1 فیصد تھیں، حالیہ برسوں میں اسٹیٹ بینک کے منافع پر انحصار بڑھتا جا رہا ہے، جیسا کہ جدول 2.5 میں دکھایا گیا ہے۔ ہر سال اسٹیٹ بینک کے منافع کا ایک مخصوص حصہ حکومت کو منتقل کیا جاتا ہے اور یہ حکومت کے غیر نیکس حاصل کے بڑے ذرائع میں سے ہے۔

اخراجات میں ترقیاتی خرچ، جاریہ یا غیر ترقیاتی خرچ سے کہیں کم ہے اور جاریہ اخراجات کے اندر دفاع اور قرض پر سودی ادائیگیاں مجموعی سرکاری اخراجات کے آدھے سے بھی زیادہ ہیں (شکل 2.2)۔

<sup>5</sup> پاکستان اکٹاک سروے 2009-10ء۔

<sup>6</sup> ایف بی آر کا سہ ماہی جائزہ دسمبر 2009ء۔

<sup>7</sup> پاٹا (1995ء)۔

<sup>8</sup> پاکستان اکٹاک سروے 2009-10ء۔ یہ عدد جولائی تا مارچ م س 10ء کے 9 ماہ کے اعداد و شمار پر مبنی ہے۔

مالیاتی محاذ پر درپیش مسائل کے علاوہ حکومتی وصولیوں اور ادائیگیوں کا بٹا ہوا نظام اور نقد کے بہاؤ میں مرکزیت کے فقدان سے بھی صورتحال پیچیدہ ہو جاتی ہے۔ حکومت کی رقم پوری بیکاری صنعت میں کئی بینک کھاتوں میں بکھری ہوئی ہیں جس سے زری اور بجٹ انتظام میں مشکلات پیش آتی ہیں۔ چنانچہ حکومت نقد کی مفروضہ کمی کو پورا کرنے کے لیے غیر ضروری قرض گیری کے بوجھ تلے دب جاتی ہے۔ حکومتی امانتیں (مس 10ء کے آخر میں 533.4 ارب روپے جبکہ مس 07ء کے آخر میں 366 ارب روپے تھیں) مس 10ء کے آخر میں بینکاری نظام کی مجموعی امانتوں کا 11.7 فیصد تھیں اور حکومتی حاصل کی وصولیوں اور اخراجات کی ادائیگیوں میں عدم مطابقت اور مالی سودوں کی بڑی مالیت کی بنا پر بہت زیادہ اتار چڑھاؤ کا شکار ہیں۔<sup>9</sup> ایک مؤثر ٹریژری سنگل اکاؤنٹ (بکس 2.1) کے نفاذ سے مجموعی سرکاری نقد توازن پر مؤثر کنٹرول کو یقینی بنایا جاسکتا ہے جس سے قرض گیری کی لاگت کم ہوگی اور نقد کے انتظام میں سہولت پیدا ہوگی۔<sup>10</sup>

### بکس 2.1: ٹریژری سنگل اکاؤنٹ

حکومت کے نقد وسائل کے مؤثر نظم و نسق اور بندوبست کے حوالے سے حکومت کے بینکاری انتظامات اہم عنصر ہیں۔ ان انتظامات کے تحت حکومت کی قرض گیری کی لاگت کم سے کم کی جانی چاہیے اور اخراجات اور ادائیگیوں کے امور سے بروقت نمٹا جانا چاہیے۔ ایک واحد ٹریژری کھاتے کے ذریعے حکومت کے بینک اکاؤنٹس کا مربوط ڈھانچہ قائم کرنے کا مقصد نقد کے بندوبست اور نظم و نسق کو بہتر بنانے کی کوشش ہے۔ اس سیکشن میں ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کے پس پشت تصور سرکاری مالی نظم و نسق میں اس کی اہمیت اور پاکستان میں اس کے تجویز نفاذ پر مفصل روشنی ڈالی گئی ہے۔

### ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کیا ہے؟

ٹریژری سنگل اکاؤنٹ حکومت کے بینک کھاتوں کا ایک مربوط ڈھانچہ ہے جو حکومت کے نقد وسائل کو مجموعی طور پر دکھاتا ہے۔ اس کا بنیادی مقصد حکومت کے نقد بیلنس پر مجموعی کنٹرول ہے۔ یہ ایک واحد کھاتہ بھی ہو سکتا ہے اور منسلک کھاتوں کا ایک سیٹ بھی ہو سکتا ہے جس کے ذریعے حکومت تمام سودوں (وصولیوں اور ادائیگیوں) کا انتظام سنبھال سکتی ہے۔ ہر نقد سودے کو میٹر کرنا ضروری ہے تاہم یہ مقصد لین دین سے مخصوص کھاتوں میں نقد رکھ کر یا جمع کر کر نہیں، اکاؤنٹنگ لین دین کے ذریعے پورا کیا جاتا ہے۔<sup>1</sup>

ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کے تین لوازمات ہیں۔ اول، حکومت کے بینکاری انتظامات اس طرح متحد ہونے چاہئیں کہ وزارت خزانہ اور ٹریژری حکومت کے بیلنس کی نگرانی کر سکے۔ اس کی ساخت ایسی ہو کہ لجر کے ذیلی کھاتے ایک بینک اکاؤنٹ (جو ضروری نہیں کہ مرکزی بینک کا ہو) میں رہیں۔ دوم، وزارت خزانہ کے سوا کوئی اور حکومتی ایجنسی بینک اکاؤنٹس پر اختیار نہ رکھتی ہو۔ سوم، اور یہ سب سے اہم بات ہے، حکومتی بیلنس جامع طور پر یکجا ہو اور ان میں تمام میزبان اور بالائے میزبان بینک شامل ہوں۔ ٹریژری سنگل اکاؤنٹ میں مجموعی نقد بیلنس اس سطح پر ہو کہ وہ حکومت کی روزانہ عملی ضروریات کو پورا کرنے کے لیے کافی ہو۔

### اس کی کیا ضرورت ہے؟

ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کا شاید اہم ترین مقصد یہ ہے کہ نقد پر مؤثر کنٹرول ہو جو زری اور بجٹ انتظام میں اہم عنصر ہے۔ اس سے نقد کے مؤثر انتظام میں بھی مدد ملتی ہے جو اس لیے ضروری ہے کہ پھر حکومت کو اپنی اخراجات پورے کرنے کے لیے قرض لینے کی ضرورت کم پڑتی ہے۔ مزید یہ کہ کسی ایک اکاؤنٹ میں نقد کا جو مجموعی کنٹرول بینک فیس اور لین دین کی لاگت کو گھٹاتا ہے کیونکہ مختلف بینکوں میں حکومتی امانتیں رکھنے کی اختیاری لاگت کم ہو جاتی ہے۔ ٹریژری سنگل اکاؤنٹ سے حکومت کے نقد وسائل کے بارے میں بروقت معلومات مہیا ہو جاتی ہیں جو بجٹ کی منصوبہ بندی اور نفاذ کے لیے ضروری ہے۔ ٹریژری سنگل اکاؤنٹ سے ادائیگی کے مؤثر انتظام میں بھی مدد ملتی ہے کیونکہ کافی مالیت کی رقم دستیاب رہنے سے ٹریژری کے ذریعے نقد کی آمد و رفت کی تعمیر پذیر کمی کم ہو جاتی ہے۔

### مختلف ملکوں کے رواج اور پاکستان میں نفاذ

چونکہ مرکزی بینک حکومت کے مالیاتی ایجنٹ کے طور پر کام کرتا ہے اس لیے زیادہ تر ملکوں میں ٹریژری سنگل اکاؤنٹ مرکزی بینک کی تحویل میں ہوتا ہے۔ تاہم کچھ ملکوں کی مثالیں ہیں خصوصاً لاطینی امریکہ میں، جہاں سرکاری ملکیت کا کوئی بڑا کمرشل بینک ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کا انتظام سنبھالتا ہے۔ پاکستان میں مختلف بینکوں میں رکھی گئی حکومتی امانتیں ستمبر 2010ء تک 539.4 ارب روپے تھیں، یعنی مجموعی امانتوں کا 11.7 فیصد۔ ان میں سے ایس ایس ایف کی امانتیں ستمبر 2010ء میں 315.7 ارب روپے تھیں اور مجموعی امانتوں کا 6.8 فیصد تھیں۔ نقد کے مؤثر انتظام کے حوالے سے اس کی اہمیت کے پیش نظر آئی ایم ایف نے اسپینڈ ہائی آرہیجٹ کے تحت پاکستان میں ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کے نفاذ کو سہاٹی کارکردگی کے پیمانوں میں شامل کیا اور مالی انتظامی اصلاحات کا نشانہ قرار دیا۔ اگرچہ پیشتر ممالک میں حکومت اور پبلک ایس ایف کی رقم ٹریژری سنگل اکاؤنٹ میں منتقل کر دی گئی ہیں تاہم پاکستان میں یہ نیا مظہر ہے۔

ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کے نفاذ کے لیے حکومت نے ابتدا یوں کی ہے کہ یکم اکتوبر 2008ء سے پرنسپل لجر اکاؤنٹس اور اسٹیشن ڈرائنگ رائٹس کے نظام کو اسائنمنٹ اکاؤنٹس میں تبدیل کر دیا ہے۔ اس نئے نظام کے تحت تمام میزبان پر رقم اسائنمنٹ اکاؤنٹس میں جمع کرائی جاتی ہیں جو حکومت کے سیکرٹریٹ کا حصہ ہیں۔ پالیسی کے حوالے سے مجموعی مضمرات کے پیش نظر حکومت ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کا نظام رائج کرنے کے سلسلے میں عالمی بینک سے فنی مدد لے رہی ہے۔<sup>2</sup> حکومتی امانتوں کے جامع سروے سے جدولی بینکوں سے یکجا فنڈ کو منتقل ہونے والی صحیح مالیت کا تعین کرنے میں مدد ملے گی۔ حکومت کے نقد کے مؤثر انتظام کے لیے ٹریژری سنگل اکاؤنٹ کا صحیح طور پر نفاذ بہت ضروری ہے اور اس کے ذریعے استحکام کے حوالے سے سازگار مضمرات ہیں۔

ماخذ:

<sup>1</sup> پنٹیک، ایس اور فینن، پوائنٹ، آئی (2010ء) ”ٹریژری سنگل اکاؤنٹ: تصور، ڈیزائن اور نفاذ کے مسائل“، آئی ایم ایف ورلنگ پیپر نمبر 143 بین الاقوامی زری فنڈ۔

<sup>2</sup> ”واحد ٹریژری کھاتے میں منتقلی: بینکاری شعبے پر ہمہ اثرات“، مالی استحکام کا جائزہ 2008-09ء، بینک دولت پاکستان۔

### 2.2.2 بجٹ خسارے کی مالکاری کے اجزاء

بجٹ خسارے کو پورا کرنے کے لیے مسلسل قرض کی ضرورت سے ملک پر قرض کا بوجھ بڑھتا چلا گیا ہے۔ مس 10ء کے آخر تک پاکستان کا قرضہ جات و واجبات کا مجموعی اسٹاک 102 کھرب روپے تک پہنچ گیا جس کی بڑی وجہ مس 08ء سے مسلسل بھاری مالیاتی خسارے ہیں۔ جی ڈی پی کے تناسب کے لحاظ سے قرضہ جات و

<sup>9</sup> خصوصی سیکشن سوم، مالی استحکام کا جائزہ 2008-09ء۔

<sup>10</sup> آئی ایم ایف (2010ء)۔

## بینکاری نظام سے حکومتی قرض گیری: زری اور مالی استحکام کے لیے مضمرات

واجبات کا اسٹاک 69.5 فیصد تھا جبکہ م س 07ء کے آخر میں 6.5 فیصد رہا تھا۔ اس طرح تین سال میں 9.0 فیصدی درجے اضافہ ہوا۔<sup>11</sup> خسارے کی مالکاری کے مختلف طریقے ہیں اور ہر ایک کے معاشی مضمرات ہیں جو باکس 2.2 میں تفصیل سے بیان کیے گئے ہیں۔

### باکس 2.2: خسارے کی مالکاری کے مختلف طریقوں کے اثرات

مالیاتی خسارہ ملکی (بینک یا غیر بینک) یا بیرونی وسائل سے پورا کیا جاسکتا ہے۔ مالیاتی پالیسی موقف کو جانچنے کے لیے ضروری ہوگا کہ دیکھا جائے کہ خسارہ کس طرح پورا کیا جا رہا ہے کیونکہ مالکاری کے ہر طریقے کے مخصوص معاشی اثرات اور قیمت ہوتی ہے۔

● **خسارے کی تسکین:** مرکزی بینک سے حکومتی قرض گیری براہ راست زری اساس کو اور اس کے نتیجے میں رسدز کو متاثر کرتی ہے اور گرانے کا دباؤ پیدا کرتی ہے۔ اگر وفاقی ادارے بینکوں کو دیگر قرض گیسوں کو دی جانے والی قرض کی رقم کو محدود کرنے پر مجبور نہ کریں تو کمرشل بینک مالکاری پر انحصار کا بھی اسی طرح کا اثر ہو سکتا ہے۔ جب قرضے کی بالائی حدود کا اطلاق ہوتا ہے تو ضروری نہیں کہ بینکوں سے قرض گیری کی تسکین ہو بلکہ وہ قرضہ جذب ہو سکتا ہے جو بصورت دیگر نجی شعبے کو دستیاب ہو سکتا تھا۔

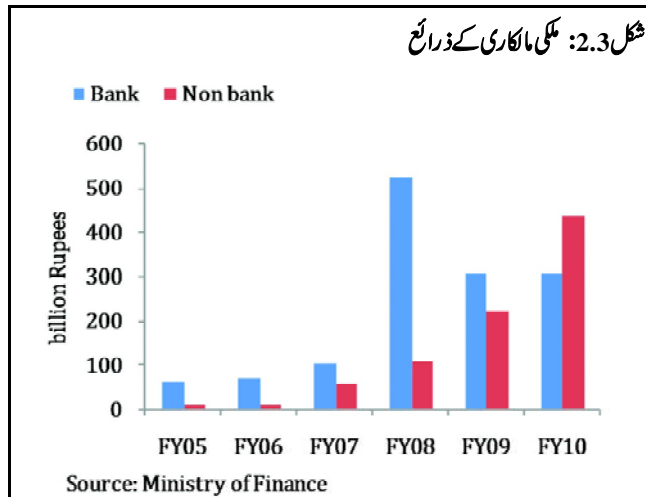
● **غیر بینک مالکاری پر انحصار:** ملکی غیر بینک مالکاری کا انحصار عموماً اس پر ہوتا ہے کہ سرمایہ منڈیاں کتنی ترقی کر چکی ہیں اور آیا حکومتی بانڈز کے لیے عام طلب موجود ہے۔ منڈی پر مبنی سیکورٹی خریداریوں کے علاوہ غیر بینک قرض گیری سرمایہ منڈی میں براہ راست حکومتی مداخلت کی عکاسی کر سکتی ہے۔ اس طرح حکومت سرکاری اداروں کے لیے لازم قرار دے سکتی ہے کہ وہ نظم سیاست کے مقاصد کے لیے حکومتی بانڈز ریلیز یا بہت زیادہ زرعات پر مبنی حکومتی پچٹ پروگرام شروع کر سکتی ہے۔ مالی وساطت کے عمل میں اس قسم کی مداخلت سے مالی پچٹ کے خوش استعمال پر منفی اثر مرتب ہو سکتا ہے۔ پس ہر چند کہ غیر بینک مالکاری زری مالکاری سے کم گمانی پیدا کرتی ہے تاہم اس کی وجہ سے نجی شعبے کے پیداواری اداروں کے لیے مالکاری کی گنجائش ختم ہو سکتی ہے۔

● **بیرون ملک سے قرض:** بیرون ملک سے حاصل کردہ سیال وسائل (قرضے) ملکی طلب نیز درآمدات میں اضافے کے لیے استعمال کیے جاسکتے ہیں۔ تاہم بیرونی قرض گیری یقیناً بے اضافی وسائل کی درآمد میں جس حد تک مدد کرتی ہے ملکی اشیاء و خدمات پر اضافی طلب میں کمی کا اثر گھٹ جاتا ہے۔ رعایت کا عنصر اہم ہے: ترقی پذیر ممالک میں بیرونی مالکاری میں اکثر گرانٹ شامل ہوتی ہے اور یہ پتی زیادہ مالیت کی ہو حکومت مالیاتی پوزیشن کی پائیداری کو خطرے میں ڈالے بغیر مزید قرض لے سکتی ہے۔ جہاں تک پاکستان کا تعلق ہے زیادہ تر بیرونی قرض گرانٹس کی بجائے قرضوں کی شکل میں ہوتی ہیں جو ملک کے بیرونی قرضہ واجبات کے لیے اچھی علامت نہیں۔

● **بقایا جات کا اجتماع:** قرضے کی واپسی یا خریدی گئی اشیاء و خدمات میں تاخیر کو بچٹ کے وعدے پورے کرنے کا مہنگا ذریعہ تصور کیا جاتا ہے۔ ان بقایا جات سے سرکاری قرض گیری کی دیگر شکلوں کے لیے اسی طرح کے معاشی نتائج برآمد ہوتے ہیں نیز آئندہ کی مالکاری، حکومت کی ساکھ اور بچٹ نظام کی سالمیت مخدوش ہو جاتی ہے۔ مثال کے طور پر قیمتوں اور ادائیگیوں کے توازن پر اثر عملاً وہی رہے گا چاہے خسارے ملکی بینکاری نظام سے پورا کیا جائے یا سرکاری کاروباری اداروں اور نجی شعبے کے، جو پھر بینکاری نظام سے قرض لے سکتا ہے، ملکی بقایا جات اکٹھا کر کے کیا جائے۔

ماخذ: آئی ایم ایف (2003ء)

م س 09ء کے دوران قرضہ جات واجبات کے اسٹاک میں اضافے کا بڑا حصہ بیرونی قرضے سے پورا کیا گیا جبکہ م س 10ء میں مالیاتی خسارے کو پورا کرنے کے لیے ملکی ذرائع پر زیادہ انحصار کیا گیا۔<sup>12</sup> اس کی بنیادی وجہ ہدف سے کم بیرونی قرضوں کا آنا اور بین الاقوامی منڈیوں تک محدود رسائی تھی۔ اس کے نتیجے میں ملکی ذرائع سے بہت زیادہ قرض لیا گیا اور خسارے کی مالکاری میں اس کا حصہ 79.7 فیصد تھا۔ ملکی مالکاری بنیادی طور پر بینکاری نظام (بشمول مرکزی بینک اور کمرشل بینک)، غیر بینک ذرائع اور نجکاری آمدنی پر مشتمل ہوتی ہے۔ نہ صرف خسارے کی مالکاری اندرونی ذرائع سے کرنے پر زیادہ زور دیا جاتا رہا بلکہ اصل مالکاری مقررہ تخمینوں سے زیادہ سے زیادہ انحراف کرنے کی وجہ سے بھی صورت حال بگڑ رہی ہے۔ ایک مثال یہ ہے کہ م س 10ء میں بچٹ خسارے کی مجموعی مالکاری تخمینے سے 208 ارب روپے متجاوز تھی جس میں ملکی ذرائع سے مالکاری تخمین شدہ رقم سے 396 ارب روپے بڑھ گئی۔<sup>13</sup>



روایتاً بینکاری نظام سے مالکاری بچٹ خسارہ پورا کرنے کا بنیادی ذریعہ رہی ہے تاہم حال ہی میں اسے مزید اہمیت دی گئی ہے اور م س 10ء میں 55.5 فیصد بڑھ گئی۔ علاوہ ازیں غیر بینک قرض گیری<sup>14</sup> بھی ملکی مالکاری کے حصول کا مقبول ذریعہ بن گئی ہے اور م س 10ء میں ملکی ذرائع سے ہونے والی مجموعی مالکاری میں اس کا حصہ 58.9 فیصد تھا (شکل 2.3)۔ غیر بینک ذرائع کے

<sup>11</sup> بینک دولت پاکستان سالانہ رپورٹ 2009-10ء، جلد اول۔

<sup>12</sup> ایضاً۔

<sup>13</sup> م س 10ء میں مالیاتی خسارے کا بچٹ تخمینہ اور اس کے نتیجے میں مجموعی مالکاری 721 ارب روپے تھی جبکہ اصل مالکاری 929 ارب روپے ہوئی۔ اس طرح 208 ارب روپے کا انحراف ہوا۔ مزید برآں ملکی مالکاری کا بچٹ تخمینہ 344 ارب روپے تھا اور اصل مالکاری 740 ارب روپے ہوئی۔ اس طرح 396 ارب روپے کا انحراف ہوا۔

<sup>14</sup> مالکاری کے غیر بینک ذرائع پر انٹرنیشنل انویسٹمنٹ بانڈ، ٹریڈری بل، قومی پچٹ اسکیموں اور دیگر پر مشتمل ہیں۔



اندرونی بچت اسکیموں اور قلیل مدتی ٹریژری بلز سے ہونے والی مالکاری زیادہ مقبول ہے جس کا مجموعی حصہ 77.7 فیصد ہے۔

اس مرحلے پر ضروری ہے کہ بینکاری نظام سے قرض گیری پر مفصل بحث کی جائے خصوصاً مرکزی بینک اور بینکاری صنعت سے حکومتی قرض گیری اور اس کے مضمرات کا تجزیہ کیا جائے۔

### 2.3 بینکاری نظام سے قرض گیری

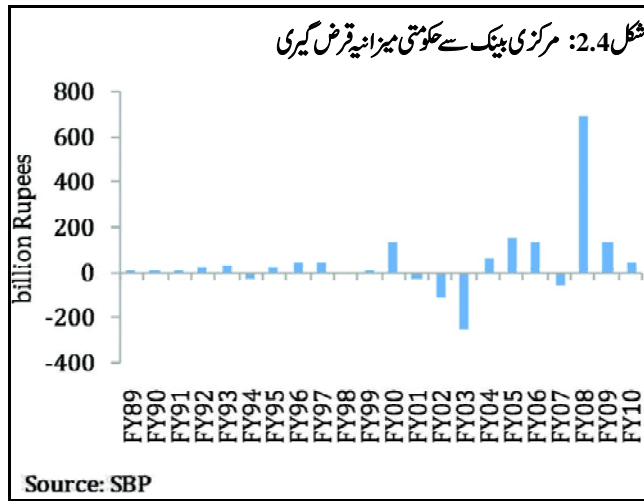
بینکاری نظام سے حکومتی قرض گیری کی تین قسمیں ہیں: (1) اعانت میزانیہ کے لیے (مرکزی بینک اور کمرشل بینکوں سے) قرض گیری، (2) 'ویز اینڈ میز اینڈ وائرسز' کی شکل میں مرکزی بینک سے صوبائی حکومتوں کی قرض گیری تاکہ وصولیوں اور ادائیگیوں کے عارضی عدم توازن سے نمٹا جاسکے، اور (3) نیم مالیاتی خسارے یعنی اجناس کی خرید و فروخت کے لیے سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں (پی ایس اینز) اور خود مختار اداروں کی قرض گیری اور حکومت کی مدد سے چلنے والی خصوصی کریڈٹ اسکیموں کو راعانت کے لیے صوبائی اور وفاقی حکومتوں کی قرض گیری۔

مرکزی بینک سے میزانیہ کے مقاصد کے لیے حکومتی قرض گیری بینکاری نظام کی قرض گیری کا 60 فیصد تھا (آخر م س 10ء تک)۔ حکومت کو اسٹیٹ بینک کی فراہم کردہ مالکاری م س 08ء میں نقطہ عروج پہنچ گئی اور بینکاری نظام سے مجموعی خسارہ مالکاری میں اس کا حصہ 75.8 فیصد تھا لیکن اس کے بعد جب آئی ایم ایف سے اسٹینڈ بائی ارنجمنٹ کیا گیا تو اس میں کمی آئی (جدول 2.6)۔

جدول 2.6: بینکاری نظام سے خالص حکومتی میزانیہ قرض گیری (تقدیر بنیاد پر) میں حصہ							
فیصد	م س 05ء	م س 06ء	م س 07ء	م س 08ء	م س 09ء	م س 10ء	م س 10ء نمو
اسٹیٹ بینک کے ذریعے	41.9	56.5	42	76.6	69.3	60.6	3.7
جدولی بینکوں کے ذریعے	58.1	43.5	58	23.4	30.7	39.4	52.5
مجموعی (ارب روپے)	632.5	703.4	805.5	1,325.4	1,630	1,934.6	18.7

ماخذ: زری سرے، بینک دولت پاکستان

### شکل 2.4: مرکزی بینک سے حکومتی میزانیہ قرض گیری



Source: SBP

اسٹیٹ بینک سے مجموعی حکومتی قرض گیری پچھلے چار سال میں خاصی بڑھی ہے۔ مثال کے طور پر ایم آر ٹی بیز، یعنی وہ وثیقہ جس کے ذریعے وفاقی حکومت اسٹیٹ بینک سے قرض لیتی ہے، کا اسٹاک آخر م س 07ء میں 452 ارب روپے سے بڑھ کر آخر م س 10ء تک 1125 ارب روپے ہو گیا۔ اسٹیٹ بینک سے حکومتی قرض گیری کا مجموعی اسٹاک (ایم آر ٹی بیز منہا حکومتی امانتیں) آخر م س 10ء تک 1209 ارب روپے جبکہ آخر م س 07ء میں 345 ارب روپے تھا (شکل 2.4)۔

### 2.3.1 مرکزی بینک سے حکومتی قرض گیری کے مضمرات:

#### نظری و عملی پہلو

علمی لٹریچر میں مرکزی بینک سے حکومتی قرض گیری کے منفی نتائج کے بارے میں نظریات اور تجرباتی شواہد بھرے پڑے ہیں۔ حکومت کے قرض لینے سے مرکزی بینک کا قیمتوں کو مستحکم رکھنے کا فریضہ متاثر ہوتا ہے۔ چونکہ قرض گیری نے نوٹ چھاپنے کے مترادف ہے اس لیے اس سے مقامی کرنسی کی قوت خرید کم ہوتی ہے کیونکہ گرانی بلند اور مستقل ہوتی ہے اور شرح مبادلہ گر جاتی ہے (باکس 2.3)۔ یہ مسائل اس وقت اور شدید ہو جاتے ہیں جب اسٹیٹ بینک سے حکومتی قرض گیری کی بنا پر ملکی اثاثوں میں اضافہ غیر ملکی اثاثوں کی نمو سے متجاوز ہو جاتا ہے۔ نیز اسٹیٹ بینک سے کسی نظام الاوقات کے بغیر قرض گیری سے سیالیت کے انتظام میں مسائل پیدا ہوتے ہیں اور زری پالیسی کا اعتبار مجروح ہوتا ہے۔ ان دواہم مضمرات پر مندرجہ ذیل سیکشنوں میں مزید تفصیل سے روشنی ڈالی گئی ہے۔

#### پاکستان میں بجٹ خسارے اور گرانی

یہ بات وسیع پیمانے پر تسلیم کی جاتی ہے کہ گرانی اور نمو کے مابین توازن کا انحصار گرانی کی سطح پر ہے یعنی گرانی کی سطح کم ہو تو مفید ہوتی ہے اور نمو کو تحریک دیتی ہے لیکن بلند سطح

### بکس 2.3: بجٹ خسارے، زری نمودارگرانی کے تاثرات

بہت بنیادی سطح پر بجٹ خسارے ٹیکسوں سے یا مرکزی بینک یا ڈائری کاپوریشنز سے قرض لے کر پورے کیے جاسکتے ہیں۔ تاہم مرکزی بینک سے قرض گیری، بلکہ قرض گیری کی حدودی حکومتی بجٹ خسارے اور گرانی کے درمیان ربط کو سمجھنے میں مدد دے سکتی ہے۔<sup>1</sup> لوزانو (2008ء) کے مطابق ترقی پذیر ممالک میں بڑے اور مسلسل خسارے جو زری تخلیق سے پورے کیے جائیں گرانی پر متبج ہوتے ہیں جو مالیاتی اقدامات پر منحصر زری مظہر ہے۔ مزید برآں ٹیکس اکٹھا کرنے کا عمل مؤثر نہ ہو، سیاسی عدم استحکام ہو اور بیرونی قرض گیری تک رسائی محدود ہو تو بھی سینئر ج 2 کی لاگت کم ہو جاتی ہے چنانچہ گرانی ٹیکس پر انحصار بڑھ جاتا ہے۔<sup>3</sup> حکومت کے لیے ہائی پاورڈ (high-powered) زری تخلیق اور اس کے نتیجے میں سینئر کا ذمہ دار مرکزی بینک ہوتا ہے اور حکومت کی مجموعی بجٹ حد مالیاتی اور زری پالیسی کے ربط کو کھلا کر کرتی ہے۔

زر کے مقدار کی نظریے میں معاشی سرگرمی کے لیے ضروری ہے کہ کسی نہ کسی سطح پر حقیقی زر کے ہیلتھز موجود ہوں اور قیمتوں کی سطح رسد زر کے لحاظ سے متعین ہو۔ نامید رسد زر دیا ہوا ہو تو قیمتوں کی سطح اس طرح متعین ہوتی ہے کہ رسد زر کی قیمت خرید حقیقی زر کے ہیلتھز کے مساوی ہو۔ قیمتوں کی ایک مخصوص سطح پر اگر نامید رسد زر میں تبدیلیاں حقیقی زر کے ہیلتھز سے مختلف ہوں تو اس کی بنا پر قیمتوں کی سطح میں تبدیلی آئے گی۔ چنانچہ قیمتوں کی سطح مکمل طور پر پیکلڈ اور خارجی نامید رسد زر سے متعین ہونی چاہیے۔ تاہم بجٹ خسارے، زری نمودارگرانی کے درمیان ربط اتنا سیدھا سادا نہیں۔ جہاں گرانی غیر مالیاتی لگاؤ کی غرضی پیداوار ہو وہاں قیمتوں کی سطح میں اضافے سے ٹیکس حاصل کی حقیقی قدر کم ہو جائے گی اور بجٹ خساروں کو متاثر کرے گی، جو ایک داخلی عمل ہوگا۔ چنانچہ مالیاتی اور زری پالیسیاں دو طرفہ تعلق کو کھلا کر کریں گی: گرانی میں تبدیلی مالیاتی مقتدرہ کے فیصلوں کو متاثر کرے گی اور اس کے زری نمودارگرانی کے حوالے سے مضمرات ہوں گے۔<sup>4</sup>

اگرچہ اہل علم میں بجٹ خسارے کے گرانی پر وسیع اثرات کے بارے میں اتفاق رائے پایا جاتا ہے تاہم اس بارے میں اختلافات ہیں کہ یہ اثر کن راہوں سے ہو کر پہنچتا ہے۔ مونیرسٹ نقطہ نظر یہ ہے کہ بجٹ خسارے اور حقیقی زر (سینئر) کے ذریعے اس کی مالکاری کو زری مقتدرہ کا خارجی عنصر سمجھنا چاہیے۔ چنانچہ تخلیق زر پر حکومت کی مالکاری ضرور بات کا غلبہ ہوگا جس کے نتیجے میں قیمتوں کی سطح بدلے گی۔ تجربی نظریہ یہ ہے کہ بجٹ خسارے، زری نمودارگرانی کا تعلق اس امر کا متقاضی ہے کہ اول الذکر دو متغیرات خارجی ہیں جبکہ گرانی اس نظام کا داخلی عنصر ہے۔ چنانچہ مونیرسٹ کے لیے زری نمودارگرانی میں مثبت ربط ہوتا ہے (یا متوقع ہوتا ہے)۔ اس کا استعمال خاص طور پر اس وقت ہوتا ہے جب مرکزی بینک غیر خود مختار ہو۔<sup>5</sup>

حکومت اپنے خسارے پورے کرنے کے لیے مرکزی بینک سے رجوع کر سکتی ہے یا شرح سود کم رکھنے اور قرض گیری کی لاگت گھٹانے کے لیے مرکزی بینک پر دباؤ ڈال سکتی ہے۔<sup>6</sup> مختصر زری حکومت کی مالکاری ضروریات سے بہت متاثر ہوگی جس کے نتیجے میں قیمتوں کی سطح میں اضافہ ہوگا۔ یہ نظام جو سارجنٹ اور ویلس (1981ء) کی روح کے قریب ہے مالیاتی غلبہ کہلاتا ہے۔ سارجنٹ اور ویلس نے بجٹ خسارے سے زری نمودار پھر زری نمونے گرانی تک اسباب کی تشہیم کی کوشش کی تھی۔

تاہم خود مختار مرکزی بینک کو بھی اچانک گرانی پیدا کرنے کی ترغیب مل سکتی ہے اگر وہ یکجائی کے ذریعے مالیاتی پائیداری کو برقرار رکھنے کو معیشت کے لیے زیادہ مہنگا تصور کریں۔<sup>7</sup> بجٹ خسارے کے نتیجے میں قیمتوں کی سطح میں اضافے کا تصور قیمتوں کی سطح کے مالیاتی نظریے میں بھی ہے جس میں حکومت کی بین زمانی بجٹ حد کو تجربے کے لیے بطور فریم ورک استعمال کیا گیا ہے۔ قیمتوں کی سطح کے مالیاتی نظریے کے پیچھے نظری فریم ورک حکومت کے بین زمانی بجٹ حد پر مبنی ہے جسے حکومتی توازن کی طویل مدتی ادائیگی قرض کی شرط سمجھا جاتا ہے۔ حکومتی بجٹ حد اس وقت پوری ہوتی ہے جب بنیادی توازن کے فاضل کی بھگری کی قدر قرض کی سطح سے زیادہ ہو۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ بنیادی توازن کے فاضل میں سینئر کے فاضل میں سینئر کے حاصل شامل ہیں جبکہ قرضے میں زری کی سطح شامل ہے۔ چنانچہ متعلقہ سرکاری شعبہ مرکزی بینک اور حکومت پر مشتمل ہے۔ پس دی ہوئی شرح سود کے لیے اگر بنیادی توازن کا فاضل قرضے کی سطح سے کم ہو تو قیمتوں کی سطح کو بجٹ کی حد کے برابر پہنچنے کے لیے ”جست“ لگانی پڑتی ہے چنانچہ قیمتوں کی سطح واحد متغیر ہے جو وہ خاص شرط پوری کرتا ہے۔ اس کی ایک مثال یہ ہے کہ اگر سرکاری مالیات کی پائیداری کے بارے میں منفی تصورات ہوں تو ان کے نتیجے میں قیمتوں کی سطح بڑھ جائے گی جس سے نجی جزاؤں کی حقیقی قدر کم ہوگی۔ یہ دولت کا منفی اثر ہے۔ چنانچہ قیمتوں کی سطح کا مالیاتی نظریہ جس میں مالیاتی خسارے اور گرانی کے درمیان ربط استوار کیا جاتا ہے مونیرسٹ نقطہ نظر سے مختلف ہے کیونکہ اس میں زری نمونہ کوئی کردار ادا نہیں کرتی۔

نیوکینزین فریم ورک میں زری نمودارگرانی اور بجٹ خسارے کا تعلق دو مساواتوں سے اخذ کیا جاسکتا ہے: مجموعی رسد (گرانی کی مساوات) اور مجموعی طلب۔ اس نظام کی بنیاد یہ ہے کہ مکمل مسابقت کے ساتھ عامل کے رویے کو زیادہ سے زیادہ بڑھایا جاتا ہے۔ پیداواری فرق اور گرانی کی توقعات کے پیش نظر اگر عاملین توقع کریں کہ اس گئے مہلے میں حکومتی اخراجات بڑھیں گے تو گئے مہلے میں نجی صرے میں سست رفتاری کی توقع کرنا معقول ہوگا چنانچہ پیداوار اور گرانی میں کمی آئے گی۔ پس مالیاتی اقدامات کے بارے میں افراد کی توقعات گرانی کو براہ راست متاثر کر سکتی ہیں اور قیمتوں کی بلند سطح کے ذریعے زری کو توجہ پیدا کر سکتی ہیں۔

ماخذ:

1 سل، کے (2005ء)۔

2 سینئر ج کی تعریف یہ ہے کہ یہ ہائی پاورڈ زر (غیر بینک عوام کے پاس موجود کرنسی نیز بینک ذخائر) کے اشاک میں حقیقی اضافہ ہے یعنی ہائی پاورڈ زر کے اشاک میں اضافہ جسے معیشت میں قیمتوں کی سطح کے لحاظ سے ہم آہنگ کیا جائے۔

3 کلینڈا، لوئیس، اور مارکوئیرو ونز (2003ء)۔ مالیاتی خسارے اور گرانی۔ آئی ایم ایف ورکنگ پیپر WP/03/65 بین الاقوامی زری فنڈ۔

4 لوزانو، آئی (2008ء)۔ بجٹ خسارے، زری نمودارگرانی: کولمبیا کیس کے شواہد۔ مرکزی بینک کولمبیا۔

5 روتھر فلپ سی (2004ء)۔ مالیاتی پالیسی اور گرانی کی تعمیر پذیری۔ ای سی بی ورکنگ پیپر 317 WP No۔

6 ایضاً

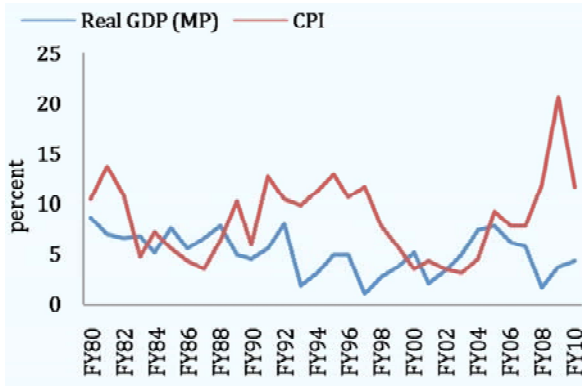
7 ایضاً

پر یہ نمونہ کے لیے نقصان دہ ہے۔<sup>15</sup> تجرباتی شواہد سے ظاہر ہے کہ نمونہ پر گرانی کے مضمرات اثرات گرانی میں تغیر کی بنا پر ہوتے ہیں۔<sup>16</sup> اعداد و شمار سے سرسری تجربے سے پاکستان کے حوالے سے اسی طرح کی تصویر ابھرتی ہے جس میں حقیقی جی ڈی پی نمونہ میں اضافے کے بعد گرانی میں کمی آتی ہے (فصل 2.5)۔ یہ بات اہم ہے کہ حقیقی جی ڈی پی نمونہ میں اضافہ بجٹ خسارے میں کمی سے ہم آہنگ رہا ہے۔ فی الوقت بجٹ خسارہ جی ڈی پی کا 6.3 فیصد ہے (م 10ء کے لیے) مختلف عشروں کا تقابل کیا جائے تو خسارے میں کمی آئی ہے (م 81ء سے 90ء کا اوسط 6.3 فیصد تھا اور م 01ء سے 10ء کا 4.5 فیصد تھا)۔ تاہم خسارے کی تغیر پذیری وقت کے ساتھ ساتھ

15 اسپنوزا، لیون اور پرساد (2010ء)۔

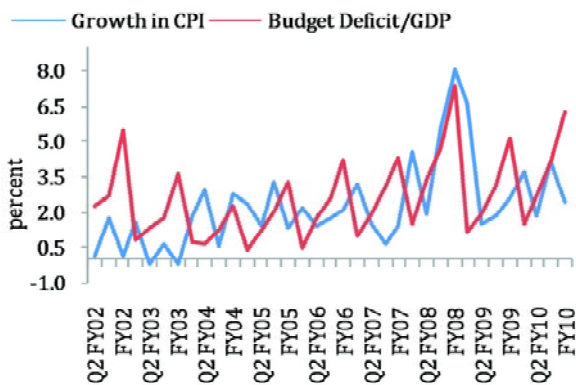
16 روتھر (2004ء)۔

شکل 2.5: حقیقی جی ڈی پی اور صارف اشاریہ قیمت کی نمو



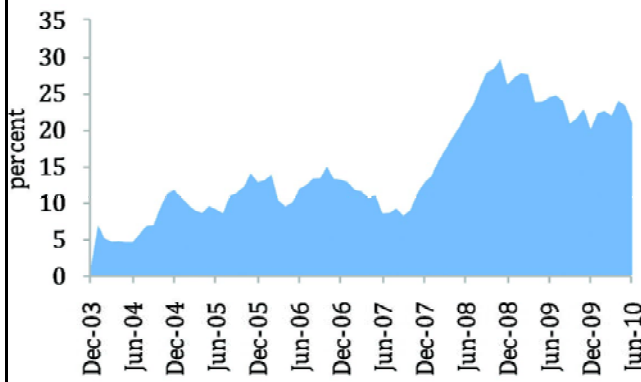
Source: FBS

شکل 2.6: بجٹ خسارہ اور گرانی



Source: FBS, MOF

شکل 2.7: اسٹیٹ بینک سے میزانیہ قرض گیری رزرو



Source: SBP

بڑھی ہے اور رواں دہائی میں بجٹ خسارے اور جی ڈی پی کا تناسب انتہائی متغیر رہا ہے۔<sup>17</sup> اگرچہ گرانی پر بجٹ خسارے کے اثر سے متعلق تجرباتی شواہد ملے جلتے ہیں تاہم ترقی پذیر ملکوں میں اس کا اثر قوی ہے جو زری توسیع کے ذریعے یا مزید براہ راست طور پر مجموعی طلب میں اضافے کے ذریعے پہنچتا ہے۔ سادہ جغرافیائی تجزیہ بھی اس سبب کے امکان کی طرف اشارہ کرتا ہے: جی ڈی پی کی فیصد کے لحاظ سے بجٹ خسارے اور سہ ماہی سہ ماہی گرانی ایک دوسرے کی پیروی کرتے نظر آتے ہیں (شکل 2.6)۔ خصوصاً بجٹ کی مالکاری کے لیے اسٹیٹ بینک پر بڑھتے ہوئے انحصار کی بنا پر (شکل 2.7)۔ مرکزی بینک سے قرض گیری نومبر 2008ء میں اپنے نقطہ عروج پر پہنچ گئی اور زرو سچ کی نمونیں اس نے 29.7 فیصد اضافہ کیا<sup>18</sup>، پھر آئی ایم ایف ایس بی اے کے آغاز پر کم ہونے لگی کیونکہ اس پروگرام کے تحت بینکاری نظام کے خالص ملکی اثاثہ جات پر سہ ماہی بالائی حدود عائد کی گئیں۔

زرو سچ کی نمونہ ماہ بہ ماہ گرانی بلحاظ صارف اشاریہ قیمت کی نمو کے درمیان تعلق کا تجزیہ کرنے پر پتہ چلتا ہے کہ یہ دونوں ساتھ ساتھ چل رہے ہیں جس سے پاکستان میں مالیاتی غلبے کا وجود ظاہر ہوتا ہے (شکل 2.8)۔ اس کی وجہ سے زری استحکام کے لیے مشکلات پیدا ہوئی ہیں۔ مرکزی بینک سے حکومتی قرض گیری نہ صرف گرانی کے دباؤ میں اضافہ کرتی ہے بلکہ اس سے انتظام سیالیت کے مسائل بھی جنم لیتے ہیں۔

### حکومتی قرض گیری اور انتظام سیالیت

مرکزی بینک سے قرض گیری کے گرانی کے اثرات کے علاوہ انتظام سیالیت میں بھی پیچیدگیاں در آتی ہیں کیونکہ زیر گردش کرنسی میں اضافے سے نظام کے اندر سیالیت داخل ہو جاتی ہے۔ زر کی یہ خود بخود تخلیق زری پالیسی کی ترسیلی میکانیت کو پیچیدہ بنا دیتی ہے۔<sup>19</sup> مزید برآں مرکزی بینک سے ممکنہ طور پر غیر محدود قرض کی سہولت مالیاتی محاذ پر ساختی مسائل سے نمٹنے کے حوالے سے حکومت کی ترغیباتی میکانیت کے لیے اچھا شگون نہیں۔<sup>20</sup>

حکومتی قرض گیری اس لحاظ سے بھی انتظام سیالیت کے لیے

پیچیدگیاں پیدا کرتی ہے کہ اس سے قلیل مدتی شرح سود متغیر ہو جاتی ہے۔ کسی خاص دن تمام حکومتی رقوم کے بہاؤ کا ٹھیک ٹھیک تعین نہ کر سکنے سے بین الینک منڈی میں

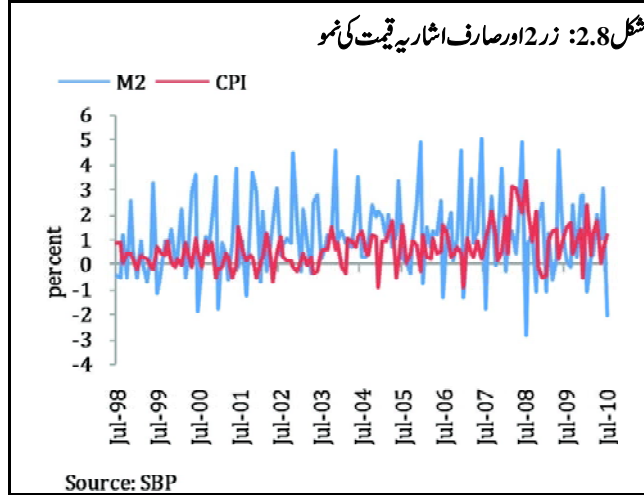
17 م 81 تا 90ء کے لیے معیاری انحراف سے تالیفی بجٹ خساروں کی تغیر پذیری 0.97 ہے، م 91ء سے 00ء کے لیے 1.03 اور م 01ء سے 10ء کے لیے 1.42 ہے۔

18 زر کے تحت آنے والی مدوں میں حکومتی شعبے کو قرضہ، غیر حکومتی شعبے کو قرضہ اور دیگر خالص اشیاء شامل ہیں۔ حکومتی شعبے کو قرضہ خالص میزانیہ قرض گیری، اجناسی مالکاری کے لیے قرض اور زکوٰۃ فنڈز رجکاری آمدنی کے خالص اثر میں بنا ہوا ہے۔ تاریخی اعتبار سے زیادہ تر قرضہ حکومتی شعبے کو جاتا ہے۔

19 اختر (2008ء)۔

20 ایبٹ۔





کافی سیالیت برقرار رکھنا دشوار ہو جاتا ہے جس سے شبہ زہر پوریش میں اضافی تغیر پیدا ہوتا ہے۔ حکومتی امانتوں میں تبدیلیوں اور ٹی بل کی نیلامیوں کے اہداف سے انحرافات کے علاوہ اجناسی مالکاری کے لیے بینکوں کی قرض گاری کی بنا پر سیالیت کی موسمی تبدیلیوں سے بھی سیالیت کا تعین کرنے میں مشکلات بڑھ جاتی ہیں جو پھر خوردہ منڈی کے نرخوں تک نفوذ کر جاتی ہیں۔ چنانچہ شرح سود کی حرکت مرو جہ زری پالیسی موقف کی سمت سے ہم آہنگ نہیں ہوتا۔

### 2.3.2 کمرشل بینکوں سے حکومتی قرض گیری

مرکزی بینک کے علاوہ حکومت اپنی بجٹ کی ضروریات کی تکمیل کے لیے کمرشل بینکوں سے بھی قرضہ لیتی ہے۔ یہ قرضے ان شکلوں میں ہوتے ہیں: (1) ٹریژری بلز (ٹی بلز)، پاکستان انوسٹمنٹ بانڈ اور جاریہ حکومتی کی نیلامی کے ذریعے فروخت، (2) اجناس کی خریداری کے لیے بینکوں سے قرضوں کا حصول اور (3) سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں (پی ایس این) اور دیگر خود مختار اداروں سے قرض گیری۔ قرض گیری کی ان تینوں شکلوں اور ان کے مضمرات کا اس سیکشن میں جائزہ لیا گیا ہے۔

### کمرشل بینکوں سے حکومتی قرض گیری: نیلامی کا نظام

مارچ 1991ء میں ٹریژری بلز کی نیلامی کے آغاز سے پہلے حکومت کمرشل بینکوں سے 'ٹیپ سسٹم' کے تحت سہ ماہی ٹی بلز مقررہ نرخوں پر فروخت کر کے قرض لیتی تھی۔ 'ٹیپ' پر قرض گیری کرنے سے حکومت کو سیالیت کا انتظام کرنے میں مدد ملتی تھی۔ وہ یا تو ٹی بلز فروخت کرتی تھی یا فروخت شدہ بلز کی بڑھ گری کے ذریعے بھنا کر منڈی میں پیسے کا ادخال کرتی تھی۔ عام طور پر اس بات سے اتفاق کیا جاتا ہے کہ ٹیپ فروخت کا استعمال حکومت کی نقد کے انتظام کی اہلیت سے منسلک ہے۔ اگر یہ اہلیت محدود ہے تو ٹیپ فروخت رقم تک بروقت رسائی کا ذریعہ ہوتی ہے۔ تاہم ٹیپ سسٹم منڈی میں رقم کی فراہمی کی بنیاد پر تعین نرخ اور حکومت میں ان کی طلب کا ایک نظام قائم کرنے میں ناکام رہتا ہے۔ چونکہ بینک عموماً حکومت کی مقررہ شرح پر قرض دینے پر مجبور ہوتے ہیں اس لیے نجی شعبے کے لیے مؤثر تعین نرخ مزید دشوار ہو جاتا ہے۔ لہذا نیلامی کے نظام کو ٹیپ کے بندوبست سے بہتر متبادل سمجھا جاتا ہے۔<sup>21</sup>

جب مالی آزاد کاری اور متعلقہ اصلاحات کا آغاز ہوا تو 'ٹیپ' پر سرکاری قرضے کی جگہ مارچ 1991ء میں نیلامی کا نظام آگیا۔ اس مقصد کے لیے حکومت نے دو قرض وثیقہ جات متعارف کرائے، چھ ماہ میعاد کے 'گورنمنٹ آف پاکستان مارکیٹ ٹریژری بلز' اور 1، 3، 5 اور 10 سال کی میعادوں کے 'فیڈرل انوسٹمنٹ بانڈ' (ایف آئی بی)۔ مئی 92ء پہلا پورا سال تھا جس میں حکومت نے نیلامی کے نظام کے ذریعے قرض لیا اور شش ماہی ٹی بلز کے ذریعے 76 ارب روپے اور ایف آئی بی کے ذریعے 45 ارب روپے اکٹھا کیے۔<sup>22</sup> حکومت نے کارپوریٹ قرضہ منڈی کے فروغ اور طویل میعاد کی تمسکات متعارف کرانے کے لیے دسمبر 2000ء میں پاکستان انوسٹمنٹ بانڈ (پی آئی بی) جاری کرنے کا فیصلہ کیا۔<sup>23</sup> مرکزی بینک کے زیر استعمال ٹی بلز کے نیلامی کے نظام کی خصوصیات کا جائزہ لینے سے انکشاف ہوتا ہے کہ اسٹیٹ بینک نے کثیر نرخ سر بہر بولی کے طریقہ نیلامی کو اختیار کر رکھا ہے۔<sup>24</sup>

نیلامی کے نظام پر عملدرآمد کے لیے منظور شدہ ڈیلرز کا ایک نظام قائم کیا گیا۔ منظور شدہ ڈیلرز کو حکومتی تمسکات کی وسیع تقسیم کو یقینی بنانے اور ثانوی بازار کے لیے کام کرنے کی ذمہ داری سونپی گئی۔ تاہم 2000ء میں اس نظام کی اصلاح کی گئی جس کے تحت پرائمری ڈیلرز کا تصور متعارف کرایا گیا جو اب تک جاری ہے۔ اب ٹی بل نیلامیاں ہر دو ہفتے بعد بدھ کے دن ہوتی ہیں اور اگلے دن چھٹائی کے لیے مقرر ہے۔ پرائمری ڈیلر منگل اور بدھ کے دن سر بہر ٹینڈر جمع کراتے ہیں جو بدھ کے دن کھولے جاتے ہیں اور پھر ہر میعاد کے لیے ایک قطع شرح کا تعین کیا جاتا ہے۔ 1995ء سے 2009ء کے درمیان قطع شرح کا تعین اسٹیٹ بینک نے کیا۔ تاہم قرضے اور زری انتظام

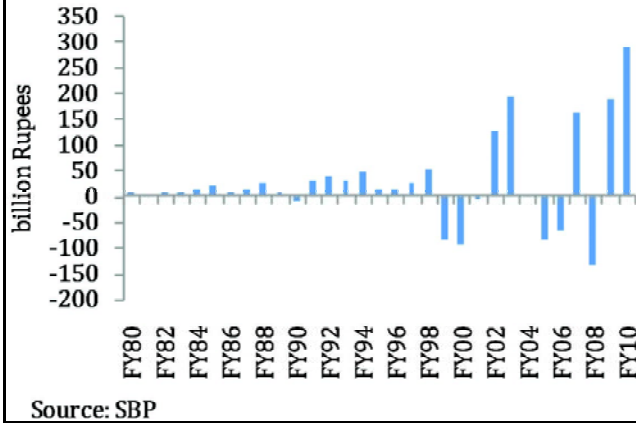
<sup>21</sup> آئی ایم ایف اور عالمی بینک (2001ء)۔

<sup>22</sup> جنجوعہ (2004ء)۔

<sup>23</sup> جنجوعہ (2003ء)۔

<sup>24</sup> کثیر قیمت سر بہر بولی والی نیلامی میں بولی دینے والے اپنی اپنی بولی کی قیمت داخل کرتے ہیں اور اگر انفرادی بولیوں کی قیمتیں قطع شرح سے زیادہ ہوں تو ٹریژری بلز فروخت کر دیے جاتے ہیں۔ کثیر قیمت نیلامیوں سے مساقتی بولیوں کی حوصلہ افزائی ہوتی ہے کیونکہ ہر شریک کم از کم قبول کردہ قیمت کی بجائے اپنی بولی کی قیمت ادا کرتا ہے۔ اس سے گھٹیلے کا امکان کم سے کم ہو جاتا ہے۔

شکل 2.9: کمرشل بینکوں سے حکومتی میزانیہ قرض گیری



کے امور کو الگ الگ رکھنے کی خاطر جنوری 2009ء سے قطع شرح کے تعین کی ذمہ داری وزارت خزانہ کو سونپ دی گئی۔

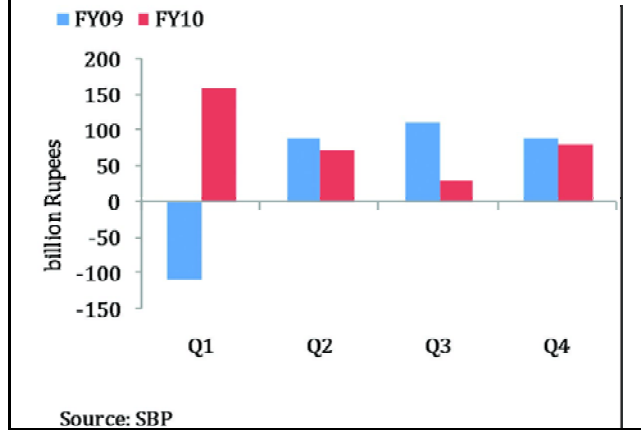
حکومت کی قرض گیری کی ضروریات اور پچھلی اجرائیوں کے خاکہ عرصیت کے لحاظ سے نومبر 2008ء سے وزارت خزانہ نے ٹی بلز کے سہ ماہی اور پی آئی بیز کے ششماہی اہداف کا اعلان کرنا شروع کر دیا تھا۔ ٹی بلز نیلامیوں سے ایک تو حکومت کی مالکاری ضروریات پوری ہوتی ہیں۔ اس کے علاوہ ان کا ایک مقصد حکومتی قرضہ تمسکات کے لیے ثانوی بازار کو ترقی دینا ہے۔

ٹی بلز کی نیلامیوں میں بینکوں کی شرکت مئی 09ء سے خاصی بڑھی ہے (شکل 2.9)۔ نومبر 2008ء سے آئی ایم ایف ایس بی اے کے تحت خالص ملکی اثاثوں میں اضافے پر سہ ماہی حدود عائد ہونے کے بعد مرکزی بینک سے حکومت کی قرض گیری مقررہ حدود<sup>25</sup> میں رہی ہے اور اس نے اپنی مالکاری ضروریات کا رخ جدولی بینکوں کی طرف موڑ دیا ہے۔ دوسری طرف بینکوں نے پہلے ہی قرضے کے حوالے سے احتیاط کا مظاہرہ کرنا شروع کر دیا تھا کیونکہ 2008ء کے آخر سے غیر ادا شدہ قرضوں کے اسٹاک میں اضافہ ہو رہا تھا اور حکومتی تمسکات میں سرمایہ کاری سے انہیں اپنا خاکہ خطر منظم بنانے میں مدد ملتی تھی۔ جدول 2.7 سے ٹی بلز میں سرمایہ کاری کرنے پر بینکوں کی آمدگی ظاہر ہوتی ہے جیسا کہ مئی 10ء میں پیش کردہ خالص (سہ ماہی) رقم میں اضافے سے ظاہر ہے۔ دوسری جانب مئی 10ء کی چوتھی سہ ماہی میں قبول کردہ رقم میں بھی اضافہ (شکل 2.10) دکھائی دیتا ہے۔ ٹی بلز میں خالص قبول کردہ رقم مئی 10ء میں 335.6 ارب روپے تھی جبکہ مئی 09ء میں 186.4 ارب روپے رہی تھی۔ اس طرح 149.3 ارب روپے کا اضافہ ہوا۔ حکومت کی جانب سے نیلامیوں کے ذریعے قرض گیری کی بلند تر رقم کے حصول کی وجہ یہ ہے کہ سال کے دوران بیرونی رقوم تاخیر سے اور توقع سے کم آئیں نیز مالیاتی اخراجات میں اضافے کے ساتھ ٹیکس وصولیاں کم ہوں۔

جدول 2.7: ٹی بل نیلامیوں کا سہ ماہی رجحان مئی 10ء			
رقم ارب روپے میں	خالص ہدف	خالص پیش کردہ	خالص قبول کردہ
پہلی سہ ماہی	151.3	526.6	159.5
دوسری سہ ماہی	70.1	388	71.9
تیسری سہ ماہی	28.3	299.4	30.7
چوتھی سہ ماہی	11.1	561.9	80.6

ماخذ: بینک دولت پاکستان

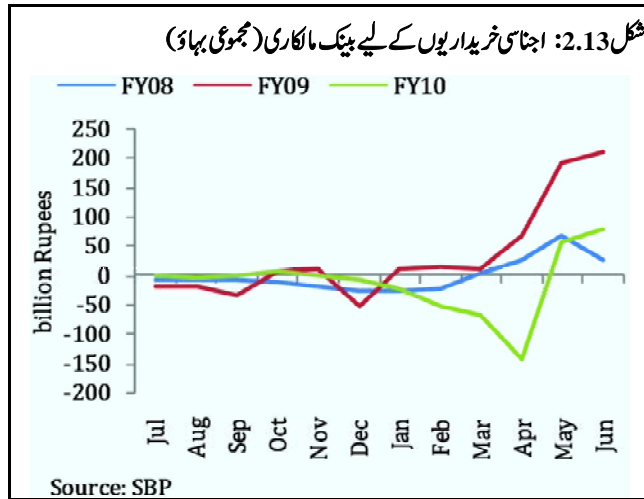
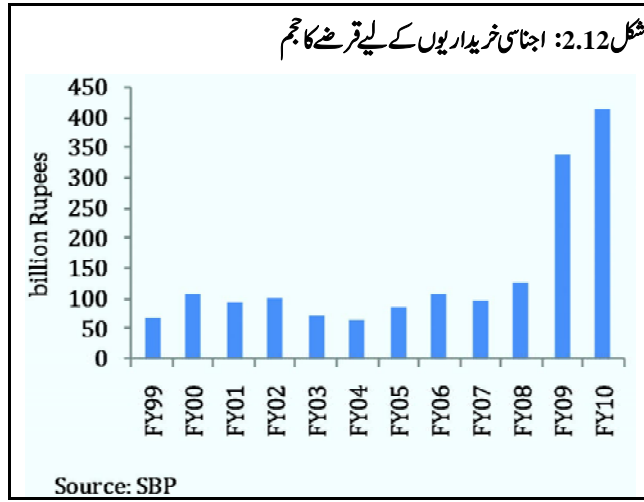
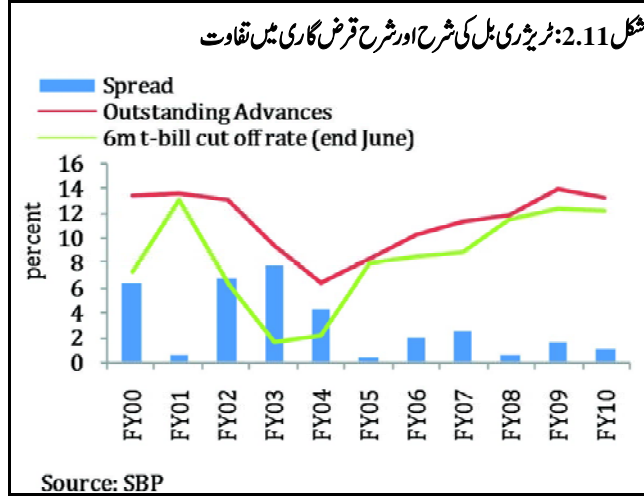
شکل 2.10: ٹی بل نیلامیوں میں قبول کردہ خالص رقم



عام طور پر امکان یہ ہوتا ہے کہ بینک اپنی قابل قرض رقوم حکومتی تمسکات میں لگائیں گے بشرطیکہ منافع کی شرح بلند ہو، چاہے غیر ادا شدہ قرضوں کی بنا پر ان میں خطرہ زیادہ ہو۔ شکل 2.11 میں نجی شعبے کے قرضوں پر منافع اور ٹی بلز کی شرح کے درمیان تفاوت میں کمی کا رجحان نظر آتا ہے جس کی بنا پر بینکوں کو بے خطر حکومتی تمسکات میں زیادہ سرمایہ کاری کرنے کی ترغیب ملی ہے، بجائے اس کے کہ نجی شعبے کو قرضہ دیں، جہاں قرضے کی طلب موجود ہے۔

نہ صرف بینکوں کی قابل قرض رقوم حکومت کی میزانیہ قرض گیری کی مالکاری میں لگی ہوئی ہیں بلکہ اجناس کی خرید و فروخت اور سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں کی مالکاری میں بھی استعمال ہوتی ہیں۔ اس پر اگلے دو سیکشنوں میں بحث کی گئی ہے۔

<sup>25</sup> حکومت نے مئی 10ء کی تیسری اور چوتھی سہ ماہی میں حدود سے تجاوز کیا۔



### اجناسی مالکاری

حکومت کی اجناسی مالکاری ایک قلیل مدتی اور از خود پہنچا ہونے والا کاروبار ہے جس میں بینکوں کے قرضے چنیدہ غذائی اور غیر غذائی اشیاء خریدنے اور اسٹاک رکھنے کے لیے استعمال کیے جاتے ہیں۔ بعد ازاں جب اسٹاک فروخت یا برآمد کیے جاتے ہیں تو یہ قرضے واپس کر دیے جاتے ہیں۔<sup>26</sup> یہ کارروائیاں اس لیے کی جاتی ہیں کہ ضروری اشیاء کی دستیابی کو یقینی بنایا جاسکے، نرخوں میں استحکام رہے اور صارفین تاجروں کے غیر اخلاقی رویے سے محفوظ رہیں۔ 1990ء کی دہائی میں مالی اصلاحات کے آغاز سے قبل اسٹیٹ بینک کمرشل بینکوں کو پہلے سے مقررہ رعایتی نرخوں پر حکومتی اجناسی مالکاری کے لیے نو مالکاری فراہم کیا کرتا تھا۔ تاہم اجناسی مالکاری کا کاروبار بالآخر سخت ضوابط سے آزاد کر دیا گیا۔ اسٹیٹ بینک نے جولائی 1992ء سے اجناسی مالکاری کے لیے قرضوں کی نو مالکاری روک دی اور بینکوں سے کہا کہ وہ اس مقصد کے لیے اپنے وسائل استعمال کریں۔<sup>27</sup> بعد میں اجناسی مالکاری پر لگائی جانے والی شرح سود ٹی بل کی شرحوں سے منسلک کر دی گئی۔<sup>28</sup> شکل 2.12 میں اس عشرے کے دوران اجناسی کارروائیوں کے لیے بینکوں کے قرضوں کی تیز نمو دکھائی گئی ہے جو مئی 00ء میں 107.4 ارب روپے سے بڑھ کر آخر مئی 10ء میں 414.2 ارب روپے ہو گئی۔ لگ بھگ 20 بینک اجناسی مالکاری کا کام کر رہے ہیں اور سب سے بڑے پانچ بینکوں کے پاس اوسطاً 92 فیصد حصہ ہے۔<sup>29</sup>

اجناس کے لیے بینکوں کی مالکاری موسمی ہوتی ہے اور اس کا تعلق مخصوص فصلوں کی کٹائی اور خریداری کے وقت سے ہوتا ہے۔ اس کی عکاسی شکل 2.13 سے بھی ہوتی ہے جس میں مالی سال کے آخر (اپریل تا جون) میں اجناسی کارروائیوں کے لیے بینکوں کی مالکاری کا استعمال دکھایا گیا ہے۔ یہ گندم کی خریداری کے حوالے سے ہے جو اجناسی کارروائیوں کی بینکوں سے مجموعی مالکاری کا 79.1 فیصد ہے۔ لہذا اجناس کے لیے مالکاری سیالیت پر موسمی دباؤ ڈالتی ہے۔ اپریل کے دوران بینکوں کی اجناسی مالکاری میں کمی کی وجہ جنوری تا اپریل مئی 10ء کے دوران گندم کے لیے قرضوں کی واپسی ہے۔

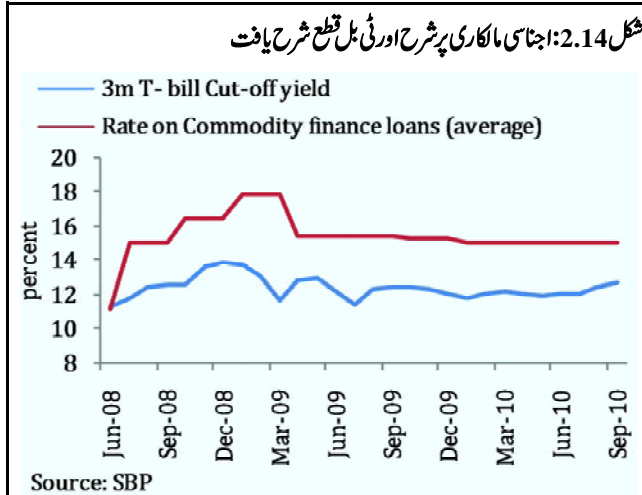
سیالیت کا موسمی دباؤ نیز اس مالکاری کی واپسی میں تاخیر کی بنا پر بینکوں نے ان قرضوں پر پریمیم عائد کرنا شروع کر دیا حالانکہ حکومت کو دیے گئے یہ قرضے بے خطر ہوتے

<sup>26</sup> جنجوعہ (2004ء)۔

<sup>27</sup> ایبٹا۔

<sup>28</sup> بی ایس ڈی سرکولر نمبر 33، مورخہ 3 دسمبر 2001ء۔

<sup>29</sup> جون 2006ء تا جون 2010ء تک مدتی اوسط لیے گئے ہیں۔



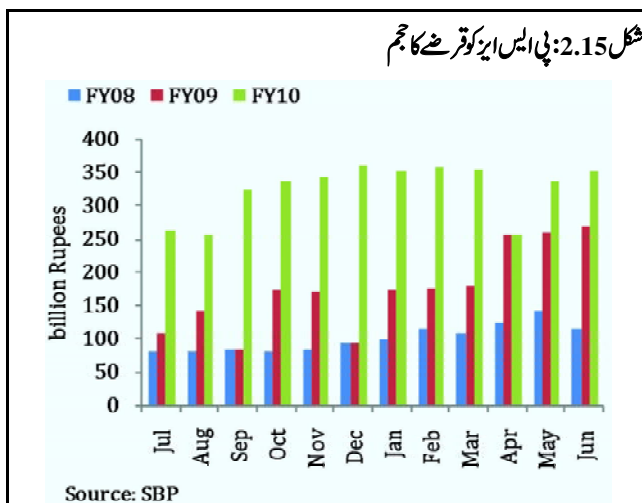
ہیں۔ بینک اجناسی قرضے پر سہ ماہی کا بئور سے 1.1 تا 2.8 فیصد زائد پر پیچیدہ عائد کر رہے ہیں (شکل 2.14)۔ اس پر پیچیدہ کی بنیاد ان قرضوں میں چھٹی ہوئی سیالیت کی لاگت اور اس کے جاری رول اور پر ہے۔<sup>30</sup> اجناسی مالکاری چکر کی مطابقت سے ان قرضوں کی واپسی سے سیالیت حاصل ہوگی جو دیگر مقاصد کے لیے استعمال ہو سکتی ہے لیکن موثر ادائیگی اور رول اورز کی وجہ سے نرخوں میں بگاڑ آ رہا ہے (حکومت کو دیے گئے قرضوں کی قیمت روایتی طور پر خطر نگی شعبے کو دیے گئے قرضوں سے زیادہ ہے) نیز اجناسی مالکاری میں گردش قرضے کا مسئلہ بھی پیدا ہو سکتا ہے۔

#### سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں کو قرضہ

میں 07ء کے آخر میں سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں کو بینک مالکاری کا مجموعی قرضوں میں 3.1 فیصد حصہ تھا اور صرف تین سال کے اندر میں 10ء کے آخر تک بڑھ کر 10.4 فیصد ہو گیا۔ صرف میں 10ء میں پی ایس ایز کو قرضہ 31.9 فیصد بڑھ گیا اور زیادہ تر قرضے توانائی کے شعبے کو دیے گئے۔ شعبہ توانائی کو شدید بحران کا سامنا ہے جس کا سبب اس شعبے کا کمزور نظم و نسق، ناقص مالی انتظام اور محتاط کاروباری طور طریقوں کا فقدان ہے۔<sup>31</sup> نتیجے کے طور پر شعبے کے مختلف فریقوں، پیدا کنندگان اور رسد کنندگان، ایندھن فراہم کرنے والوں (بشمول ریفرنسز اور تیل کی مارکیٹنگ کمپنیاں)، کو قرضے کے بین کارپوریٹ مسئلے نے لپیٹ میں لے لیا ہے جس کے معیشت کے لیے سنگین مضمرات ہیں۔ گردش قرضے کا مسئلہ جس کی وجہ یہ ہے کہ بجلی کی پیداوار کی لاگت کی پوری واپسی نہیں ہوتی پہلی بار 2006ء میں سامنے آیا تاہم کچھ عرصے سے یہ مسئلہ کہیں زیادہ سنگین ہو گیا ہے اور توانائی کے شعبے کو چلنے میں سخت رکاوٹوں کا سامنا ہے جس سے وہ مالکاری کے لیے بینکاری نظام سے رجوع کرنے پر مجبور ہو گیا ہے۔

#### گردشی قرضہ اور اس کے مضمرات

پی ایس ایز کو دیے گئے قرضے غیر حکومتی شعبے کو 10ء کے آخر تک دیے گئے مجموعی قرضوں کا 10.4 فیصد تھے۔ آخر میں 07ء کے 3.1 فیصد کے مقابلے میں ان میں اضافہ ہوا تھا۔ مطلق اعداد و شمار میں پی ایس ایز کو دیے گئے قرضوں میں اضافہ ہوا ہے اور میں 10ء کے آخر میں 351.4 ارب روپے تھے (شکل 2.15)۔ میں 08ء کے مقابلے میں جب گردش قرضوں کا مسئلہ گہرے ہونا شروع ہوا میں 10ء میں پی ایس ایز کو دیے گئے قرضے تقریباً گئے ہو چکے ہیں۔ نہ صرف پی ایس ایز کو قرضوں کے باعث بینکوں کا شعبہ توانائی میں انکشاف بڑھا ہے بلکہ نجی اداروں کو بھی قرضے دیے گئے ہیں جس سے شعبہ توانائی میں انکشاف کا ارتکاز پیدا ہوا ہے (بکس 2.4)۔



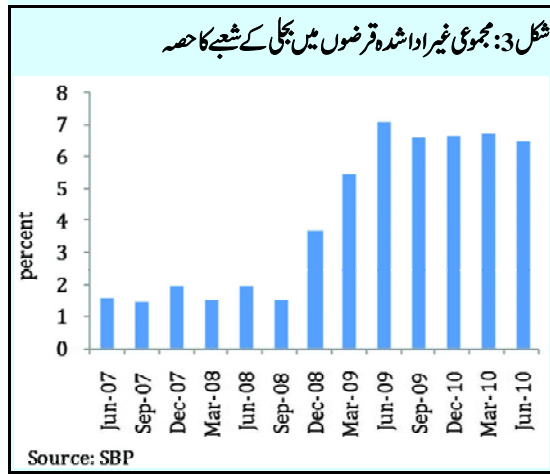
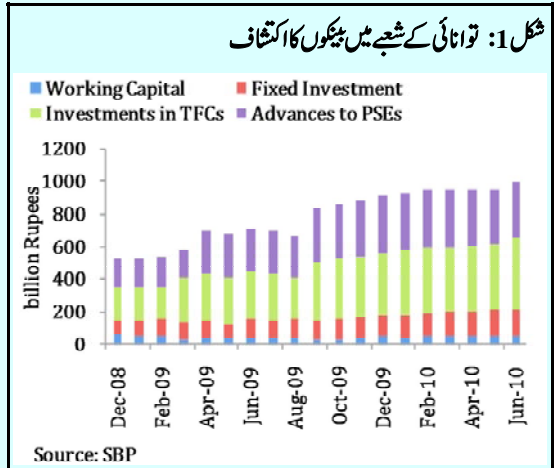
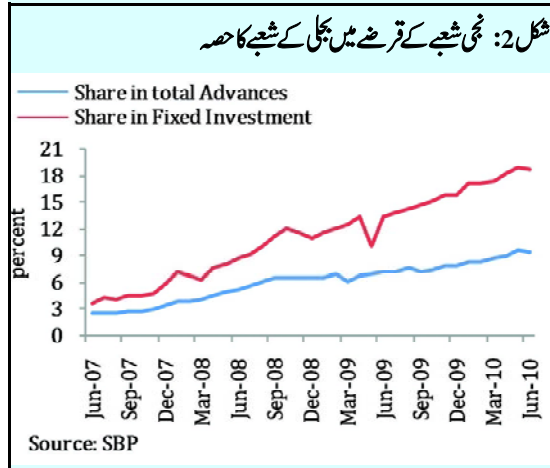
بینکوں کی بیلنس شیٹس کے حوالے سے انکشاف قرضوں کے علاوہ سرمایہ کاری کی شکل میں بھی ہے کیونکہ حکومت کی جانب سے گردش قرضوں کا مسئلہ حل کرنے کی کوششوں کے سلسلے میں میعاد مالکاری سرٹیفکیٹس (ٹی ایف سیز) جاری کیے گئے جو بینکوں نے خریدے۔ یہ ٹی ایف سیز کا بئور + 1.75 تا 2 فیصد کے مارک اپ کے ساتھ مارچ (80.2 ارب روپے) اور ستمبر (85 ارب روپے) 2009ء میں جاری کیے گئے۔

اسٹیٹ لائف انشورنس کارپوریشن نے بھی ٹی ایف سی کے دوسرے اجراء میں 3 ارب روپے سرمایہ کاری کی۔ یوں ٹی ایف سیز کے اجراء میں شریک بینکوں کی بیلنس شیٹ میں ردوبدل ہوئی۔ دیگر

<sup>30</sup> اس کی وجہ حکومت کے ساتھ قیمتوں کے تفرقی دعووں کے تصفیے میں تاخیر ہے۔ تصفیلات کے لیے دیکھئے بکس 4.1 ”اجناسی کارروائیوں کے لیے بینکوں کے قرضوں کا اکٹھا ہونا“، پاکستانی معیشت کی کیفیت پر پہلی سہ ماہی رپورٹ 2009-10ء، بینک دولت پاکستان۔

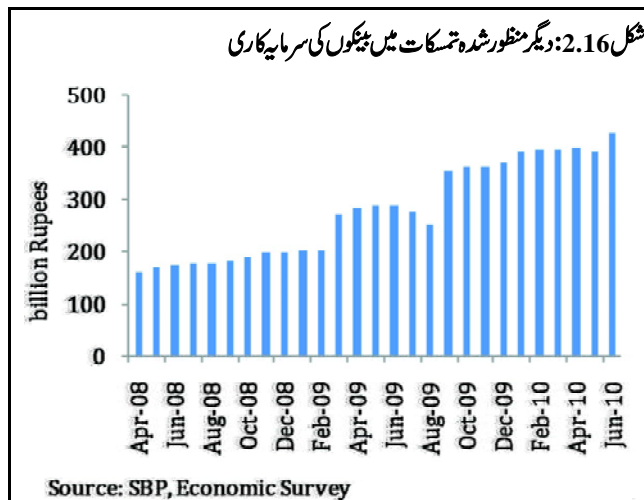
<sup>31</sup> اسے ڈی بی (2009ء)۔

باس 2.4: توانائی کے شعبے میں بینکوں کا اکتشاف



توانائی کے شعبے میں ارتکاز کا تجزیہ کرنے سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ بینکوں کی قوم نہ صرف سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں میں پھنسی ہوئی ہیں بلکہ انہوں نے جاری سرمائے اور معینہ سرمایہ کاری کے مقاصد کے لیے نجی شعبے کو بھی قرضے دیے ہیں (شکل 1)۔ مجموعی قرضوں میں بجلی، گیس اور پانی کے شعبے (نجی شعبوں کی قرضیں) کا قرضوں میں حصہ بڑھا ہے اور جون 2003ء میں تقریباً ایک فیصد سے بڑھ کر جون 2010ء میں 9.8 فیصد تک پہنچ گیا ہے (شکل 2)۔ نجی شعبے کو بینکوں کے قرضوں کی بلحاظ مقصد تقسیم یعنی جاری سرمائے (مالکاری کی جاری ضروریات پوری کرنے کے لیے) یا معینہ سرمایہ کاری (سرمائے کے اخراجات پورے کرنے کے لیے) کے زمروں میں دیکھنے پر انکشاف ہوتا ہے کہ نجی شعبے کا تقریباً 18.7 فیصد قرض معینہ سرمایہ کاری کے لیے تھا جبکہ 3.8 فیصد جاری سرمائے کی ضروریات میں استعمال ہوا۔ یہ مثبت پیش رفت ہے کیونکہ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ ملک میں توانائی کی موجودہ ضروریات کی تکمیل کے لیے نئے منصوبے شروع کیے جا رہے ہیں۔

بجلی کے شعبے کو قرضوں کی تقسیم میں اضافے کے ساتھ اس شعبے میں بینکوں کے غیر ادا شدہ قرضوں کے جزدان میں بھی اضافہ ہوا ہے۔ جون 2007ء میں ان کا حصہ 1.5 فیصد تھا جو جون 2010ء میں 6.5 فیصد ہو گیا۔ دسمبر 2008ء میں شعبہ توانائی کے غیر ادا شدہ قرضوں میں نمایاں سرمایہ نمونہ ہوئی اور وہ 172 فیصد بڑھ گئے لیکن ان کی رفتار خاصی کم ہوئی اور جون 2010ء میں 2.5 فیصد گھٹ گئے (شکل 3)۔



منظور شدہ تمسکات کی مد میں ان کی سرمایہ کاریاں بڑھ گئیں اور اسی رقم کے پی ایس ایز کو قرضے کم ہو گئے (شکل 16)۔ رکی ہوئی سیالیت کے خطرے میں اضافے کی بنا پر بینکوں نے ان سرمایہ کاریوں پر پریمیم عائد کرنا شروع کر دیا حالانکہ یہ تمسکات ضمانتی نوعیت کی ہوتی ہیں۔

سرکاری شعبے کو بینکوں کے قرضوں کا بڑا حجم مالی ترقی پر مضمرات مرتب کر سکتا ہے۔ اگرچہ سرکاری شعبے کو قرضہ بینکوں کے خاکہ خطر (کیونکہ مطابق خطرہ اثاثوں میں ان کا وزن کم ہو جاتا ہے) اور نفع آوری کے لیے سازگار ہوتا ہے تاہم اس سے عام طور پر مالی وساطت کی کارکردگی گھٹ جاتی ہے۔<sup>32</sup> یہ استدلال بھی کیا جاتا ہے کہ اس طرح کا قرضہ دینے سے نہ صرف مالی ترقی کا

معیار متاثر ہوتا ہے بلکہ اس سے مالی گہرائی کے عمل پر بھی منفی اثر مرتب ہوتا ہے کیونکہ سرکاری شعبے سے نسبتاً بے خطر منافع کمانے والے بینکوں کو مالی وساطت مزید بڑھانے کی ترغیب نہیں ہوتی۔<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ہوز (2006ء)۔

<sup>33</sup> ایضاً۔



زیادہ تر ترقی پذیر ممالک میں بینکوں کو نجی شعبے کی قرض گاری پر کافی پرہیز (مطابق خطرہ منافع) نہیں ملتا چنانچہ جب بھی موقع ملتا ہے وہ سرکاری شعبے کو بھاری قرضے دیتے ہیں۔ معیشت کو کساد بازاری کا سامنا ہو تو صورتحال مزید گڑ جاتی ہے اور نجی شعبے کو قرض گاری پر پرہیز کی طلب میں اضافہ ہو جاتا ہے کیونکہ قرضے کے معیار کے گبڑنے کا امکان ہوتا ہے۔ اس صورت میں بینک پہلے حکومت کو قرض دیتے ہیں اور اپنی بقیہ قابل قرض رقم نجی شعبے کو دیتے ہیں۔ بینکوں کا اس طرح خطرے سے گریز کرنا نجی شعبے کے لیے قرضے کی گنجائش ختم کر سکتا ہے۔ آئندہ سیکشنوں میں یہ بحث ہوگی کہ مالی شعبے میں حکومت کی موجودگی، خصوصاً مندی کے زمانے میں، بینکوں کو خطرے سے گریز پر کیونکر مائل کرتی ہے جس کے نتیجے میں نجی شعبے کے لیے قرضے کی گنجائش ختم ہو جاتی ہے۔ تاہم ایک مختلف نقطہ نظر بھی ہے جو عمران اور فرازی (2009ء) نے 'سست بینک' کا مفروضہ کے نام سے پیش کیا ہے جس کے مطابق بے خطر حکومتی تمسکات جمع کرنے والے بینک خطرہ مول لینے کے حوالے سے ضرورت سے زیادہ مطمئن ہو جاتے ہیں جس سے ان کی نجی شعبے کے لیے انکشاف بڑھانے کی ترغیبات گھٹ جاتی ہیں۔

## 2.4 حکومت کی موجودگی اور مالی منڈیوں کا رویہ

### 2.4.1 بینکوں کا خطرے سے گریز

خطرے سے گریز کی نصابی تعریف یہ ہے کہ سرمایہ کار ایسے راستے اختیار کرتے ہیں جن میں کم سے کم خطرے کے بدلے زیادہ سے زیادہ فائدہ ہوتا ہے۔ خطرہ مول لینے پر اثر انداز ہونے والے اہم عوامل میں کارپوریٹ ملکیتی ڈھانچہ (انتظامی فیصلہ سازی)، ادارہ جاتی ماحول (ضوابطی نظام)، مجموعی معاشی ماحول (تیزی، مندی) اور جز دان کو متنوع کرنے کی تحریک (جو استعداد اور اختیاری حدود سے مشروط ہے) شامل ہیں۔

کمپنیوں میں خطرہ مول لینے کا رجحان دیگر چیزوں کے علاوہ پرنسپل اور ایجنٹ کے باہم عمل، ان دونوں کے درمیان معلومات کے فرق اور فرم کی جانب سے سرمایہ جاتی ڈھانچے کے انتخاب سے متعین ہوتا ہے۔ غیر مالی فرموں کے برخلاف مالی اداروں کا قرضہ پیچیدہ مسئلہ ہے کیونکہ وہ کارپوریٹوں، کمپنیوں اور حکومت سے امانتیں اکٹھا کرتے ہیں۔ امانتیں کسی بھی وقت کتنی بھی مقدار میں آسکتی ہیں۔ یہ عنصر غیر مالی فرموں کی نسبت مالی اداروں خصوصاً بینکوں اور غیر مالی فرموں کے خطرہ مول لینے کے رویے میں بنیادی فرق ڈال دیتا ہے۔ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا جو عوامل بینکوں کے خطرہ مول لینے کے رویے پر اثر انداز ہوتے ہیں ان میں جز دان کو متنوع بنانے کی ترغیب، ملکیتی ڈھانچہ اور ضوابطی ماحول شامل ہیں۔

بینک مالی وساطت کے ادارے ہیں اور اس حیثیت میں اپنی قابل قرض رقوم سرکاری یا نجی شعبوں میں کسی کو بھی دینے کا اختیار رکھتے ہیں۔ نقصان سے گریز<sup>34</sup> کے فلسفے کے مطابق معاشی عامل کی نفسیات نفع و نقصان کے حوالے سے یکساں انداز میں کام نہیں کرتی۔ جب معیشت تیزی کے دور سے گزر رہی ہو تو خطرے کی طلب پر نفع کے مقابلے میں نقصان بہت زیادہ احتیاط کا طرز عمل پیدا کرتا ہے۔ چنانچہ جب بینکوں کو اپنی بیلنس شیٹس پر غیر فعال اثاثوں کے بڑھتے ہوئے حجم کی شکل میں مندی کا سامنا ہو یا اس کی توقع ہو تو وہ اپنی قابل قرض رقوم زیادہ احتیاط سے استعمال کرتے ہیں۔ جز دان متنوع ہو تو خطرے کی ایک خاص سطح پر زیادہ منافع لاتا ہے، اس طرح یہ جز دان کے موزوں ترین استعمال<sup>35</sup> کی جانب ایک قدم ہوتا ہے۔ اس کا انحصار جز دان کو متنوع بنانے کے امکانات پر ہوتا ہے جن میں قرض گاری کے مواقع بھی شامل ہیں اور سرمایہ کاری کے بھی، اور نجی اور سرکاری شعبے وغیرہ کے درمیان بھی انتخاب کیا جاسکتا ہے۔ عموماً جو فیصلہ کیا جاتا ہے اس میں مالی ادارے کے اندرونی ماحول اور بیرونی حالات (کلی معیشت) کو مد نظر رکھا جاتا ہے۔ بالعموم نقد کے متواتر بہاؤ اور خطرے کے کم اوزان<sup>36</sup> کی فراہمی کے مواقع ہوں تو وہ سیالیت کے حوالے سے زیادہ پلک فراہم کرتے ہیں اور کنٹرول کے تعین اور بقا کے سلسلے میں زیادہ اختیار دیتے ہیں وغیرہ۔

دوسری کارپوریٹ فرموں کی طرح انفرادی سطح پر بینکوں کے پاس بھی خطرہ مول لینے کے حوالے سے طے شدہ پیمانے اور پالیسی ہوتی ہے۔ ایسی صورتحال میں بے خطر حکومتی تمسکات سے انہیں پر خطر نجی شعبے کے کاروبار میں شامل ہونے کی زیادہ گنجائش مل جاتی ہے۔ آسان الفاظ میں حکومتی تمسکات (قرض) کا تناسب زیادہ ہو تو بینکوں کو نجی شعبے کو قرض دینے میں زیادہ خطرہ مول لینے کی ترغیب ملتی ہے۔ تاہم نجی و سرکاری شعبے کے درمیان جز دان کے تنوع کے بارے میں دوسرا نقطہ نظر جسے 'سست بینکوں کا مفروضہ' کہا جاتا ہے اور جو عمران اور فرازی نے 2009ء میں پیش کیا تھا، یہ بیان کرتا ہے کہ جب بینک بے خطر حکومتی تمسکات اکٹھا کرنا شروع کرتے ہیں تو اخلاقی خدشے کا مسئلہ ان کی ترغیبات کو نسخ کر دیتا ہے اور انہیں نجی شعبے کے لیے انکشاف کم کرنے پر مائل کرتا ہے۔

<sup>34</sup> تجرباتی اور برتاؤ کی مالیت میں مقبول تجویز جو کانٹن اور فرورسکی (1979ء) نے 'پراسپیکٹ تھئوری' کے عنوان کے تحت پیش کی۔

<sup>35</sup> مارکوفسکی (1952ء)، شارپ (1964ء)، ڈوبن (1958ء) اور دیگر کے پیش کردہ تصورات۔

<sup>36</sup> شرح کفایت سرمایہ کا حساب لگانے میں۔

گیم تصوری کی اصطلاحات میں بین زامانی بینک ماڈل کے تحت بینک پہلے مرحلے میں نجی شعبے کو قرض دیتے ہیں، دوسرے مرحلے میں دباؤ کی کیفیت میں قرض دیتے ہیں، غیر فعال اثاثے اکٹھا کر لیتے ہیں یا اثاثوں سے نقد کے بہاؤ کے حوالے سے غیر یقینی کیفیت پیدا ہو جاتی ہے جو اگلے مرحلے میں آمدنی میں بہت تغیر پیدا کر دیتی ہے۔ اس بنا پر بینک بالآخر نجی شعبے کو قرض دینے کے حوالے سے محتاط رویہ اختیار کر لیتے ہیں۔ ایسے حالات میں اگر حکومتی شعبے کو، جو تعریف کی رو سے ریاستی ضمانت مہیا کرتی ہے، قرض گاری ممکن ہو تو بینک سرکاری شعبے کو محفوظ تصور کرتے ہیں اور ان اداروں کو قرض دینا اور ان میں سرمایہ لگانا شروع کر دیتے ہیں جو حکومت کی ملکیت میں ہوں، حکومت کے تعاون سے چل رہے ہوں اور جنہیں حکومت کی ضمانت حاصل ہو۔ علاوہ ازیں پرخطر سرگرمیوں پر کپٹل چارج سے کاروبار کرنے کی لاگت بڑھ جاتی ہے۔ بینکوں کے نقطہ نظر سے سرکاری شعبے کے پیش کردہ مطابق خطرہ منافع کا مقابلہ کرنے میں ناکامی سے نجی شعبے کو ترجیح ملتی ہے کہ اپنے جزدان کی سرکاری شعبے کے حق میں تشکیل نو کریں۔ پاکستان ایک کلاسیکی مثال ہے جہاں 2008ء کے آخر سے غیر فعال اثاثوں، جن سے اضافی تموینی شرائط لازم آتی ہیں، کے اکٹھا ہونے سے بینکوں میں خطرے سے گریز کاروبار پر ادان چڑھا ہے اور جس کی بنا پر اس طرح کے عوامل میں اضافہ ہو گیا ہے جیسے: (1) مسلسل بلند مالیاتی خسارہ اور اس کے نتیجے میں بینکوں سے قرض دینے کی طلب سود اور آمدنی کے حوالے سے غیر چلدار ہو گئی ہے، (2) گردش دباؤ کی وجہ سے قابل قرض رقوم کے لیے نجی شعبے کی طلب اس بنا پر مزید کم ہو گئی ہے کہ وہ حکومتی تمسکات پر پیش کردہ بلند منافع کا مقابلہ نہیں کر سکتا، اور (3) مجموعی بنیاد پر نجی کاروباری اداروں کی جانب سے بینکوں کے قرضوں کی خالص واپسی ہوتی ہے۔

دیگر ترقی پذیر ملکوں کی طرح پاکستان میں بینکوں کے جزدان کی راہیں محدود ہیں کیونکہ ایکویٹیز، قرضہ تمسکات، مخلوط وثیقہ جات اور ماخوذیات کے لیے منڈیاں موجود یا ترقی یافتہ نہیں۔ شعبہ جاتی تقسیم بندی کی بنیاد پر یہ دیکھا جاسکتا ہے کہ اگر بینک اپنے جزدان کو متنوع بنانے کی کوشش کریں تب بھی ان کے پاس راستہ یہی ہوتا ہے کہ یا تو حکومتی تمسکات میں سرمایہ کاری کریں یا نجی شعبے کو قرض دیں۔ چونکہ سرکاری شعبے کے مختلف حصوں کے درمیان تقسیم بہت مبہم ہے اور بہت سی پی ایس ایف کے اندازہ خا کہ خطرے کا وجود انہیں مضمر ضمانتیں فراہم کی جاتی ہیں اس لیے معاملات مزید بدتر ہو جاتے ہیں۔ بہر حال ملک کا قانونی اور ضوابطی ڈھانچہ دم توڑتی ہوئی پی ایس ایف کی اہلیت قرضہ کو بدستور سہارا دیے ہوئے ہے۔ بینکوں کی خطرے سے گریز کی ترجیحات کے پیش نظر ان کی قابل قرض رقوم کارخ سرکاری شعبے کی طرف موڑ دیا گیا ہے، گو کہ حال ہی میں بینکوں نے بظاہر بے خطر قرضوں پر بھی اضافی خطرہ پریمیم (ٹریڈری بلز پر منافع کے مقابلے میں) عائد کرنا شروع کر دیا ہے۔

بینکوں کا خطرے سے گریز بین الینک منڈی میں ان کے برتاؤ سے بھی جانچا جاسکتا ہے۔ اگست 2009ء میں شرح سود کو ریڈر سہولت کے متعارف ہونے کے بعد بینکوں نے اس بات کو ترجیح دی ہے کہ بازار زر میں (قلیل مدتی ریپو پر یا براہ راست لین دین کر کے) اضافی رقوم کا سودا کرنے کی بجائے مرکزی بینک میں کوریڈور کے فلور ریٹ پر رقوم رکھی جائیں۔ اس سے پتہ چلتا ہے کہ وہ اس حد تک خطرے سے گریز کر رہے ہیں کہ ایک دوسرے سے لین دین کی بجائے مرکزی بینک سے لین دین کو ترجیح دے رہے ہیں۔<sup>37</sup> چنانچہ بینکوں کا خطرے سے گریز کاروبار نجی شعبے کو قرض کی فراہمی میں کمی کا ایک سبب ہے۔ اس موضوع پر اگلے سیکشن میں بحث کی گئی ہے۔

#### 2.4.2 نجی شعبے کا قرضہ اور نمو

بہت سے ملکوں میں نجی شعبے کے قرضے نے معاشی نمو کو بڑھانے میں اہم کردار ادا کیا ہے۔<sup>38</sup> ماہرین معیشت کے مطابق نہ صرف معاشی نمو کے فروغ بلکہ اختراع کو ابھارنے اور پیداواری سرمایہ کاری کے لیے رقم فراہم کر کے معیشت کو تحریک دینے کے حوالے سے بھی بینکوں کی اہمیت ہے۔<sup>39</sup> مالی شعبہ بچت کی رقوم پیداواری کاروباری اداروں کو مختص کرنے، معاشی کارکردگی کو بڑھانے اور سرمایہ اکٹھا کرنے کے سلسلے میں بنیادی کردار ادا کرتا ہے۔<sup>40</sup> قرضے کی تیز رفتار نمو مالی گہرائی پیدا کر سکتی ہے جس سے آخر کار معاشی نمو کو فائدہ پہنچتا ہے۔

اہل علم کا اس پر اتفاق ہے کہ نجی شعبے کا قرضہ نمو پر مفید اثرات مرتب کرتا ہے تاہم زیادہ اہم اور ابھی تک غیر تصفیہ شدہ سوال یہ ہے کہ سرکاری پالیسی کا نجی سرمایہ کاری پر کیا اثر پڑتا ہے۔ علمی لٹریچر میں اس بارے میں مباحث ہیں کہ سرکاری اور نجی شعبے کی سرمایہ کاریاں کس حد تک ایک دوسرے کا مکملہ یا متبادل ہیں۔<sup>41</sup> یہ دلیل دی جاتی ہے کہ نجی اور سرکاری شعبے قلیل وسائل پر ایک دوسرے سے مقابلہ کرتے ہیں جس سے قیمتیں بڑھ جاتی ہیں۔ اگر سرکاری سرمایہ کاری قرض لے کر کی جائے تو منڈی کی شرح سود بڑھ جاتی ہے اور نجی شعبے کے لیے سرمائے کی لاگت میں اضافہ ہو جاتا ہے جس سے بالآخر نجی سرمایہ کاری کے لیے گنجائش نہیں رہتی۔<sup>42</sup> دوسری

37 یونان میں ریاستی قرضے کے بحران کے آغاز کے بعد بھی اسی طرح کی صورتحال دیکھی گئی جب بیشتر یورپی بینکوں نے منڈی کے دوسرے بینکوں کو قرض دینے کی بجائے ای سی بی میں اپنی رقوم کھانا شروع کر دیں۔

38 گنگ اور لیون (1993b)۔

39 لیون اور زرووس (1998ء)۔

40 کوٹارلی، اریٹیا اور ہولر (2003ء)۔

41 الانی (2006ء)۔

42 ایٹنا۔

جانب انفراسٹرکچر میں سرکاری سرمایہ کاری کے بارے میں عموماً یہ سمجھا جاتا ہے کہ وہ نجی سرمایہ کاری پر مثبت اثرات ڈالتی ہے۔<sup>43</sup> ان منصوبوں میں بھاری ڈوبی ہوئی لاگت استعمال ہوتی ہے اور انہیں منافع بخش بننے میں طویل عرصہ لگتا ہے جس سے نجی شعبے کو ان منصوبوں کی تکمیل کے دوران اور بعد میں ان کی ضمانت سے فائدہ اٹھانے کا موقع ملتا ہے۔ ان دلائل پر باکس 2.5 میں زیادہ تفصیل سے روشنی ڈالی گئی ہے۔

#### باکس 2.5: نجی سرمایہ کاری پر سرکاری اخراجات میں اضافے کا اثر: نظری تناظرات

مالیاتی مہمیز کے نتیجے میں اشیاء و خدمات پر خرچ میں اضافے کی بنا پر موجودہ اور آئندہ کی قیمتوں، زری اجرت، شرح سود، شرح مبادلہ اور دیگر اثاثوں کی قیمتوں کی مطابقت سے مجموعی طلب بڑھ جاتی ہے۔ علی الخصوص آئی ایس ایل ایم فریم ورک کے تحت یہ ضروری نہیں کہ توسیعی پالیسی جو آئی ایس مٹھی کی دائیں جانب شرح سود اور پیداوار کی جگہ پر حرکت پیدا کرتی ہے بلند شرح سود کے ذریعے مالی کراؤنگ آؤٹ کی وجہ سے پیداوار اور روزگار کو متاثر کرے۔ اگر مالیاتی توسیع قرض سے پوری کی جائے تو ملکی نجی بچت، جو بصورت دیگر نجی شعبے کو قرض دینے کے لیے دستیاب ہوتی، صرف ہو جاتی ہے۔ نتیجتاً منڈی میں قابل قرض رقم کا تھوڑا بچا ہوا حصہ نجی قرض گروں کے لیے سرمائے کی لاگت کو بڑھا دیتا ہے جس سے بعد میں نجی سرمایہ کاری کی طلب کم ہو جاتی ہے، چنانچہ سرمائے کے اجتماع ہوواور بہبود میں کمی آ جاتی ہے۔<sup>1</sup>

توسیعی مالیاتی پالیسی نمونہ کو کم کرنے کے علاوہ طلب کو بڑھا کر معیشت میں گرانی کا دباؤ بھی پیدا کرتی ہے۔ حقیقی اجرتیں، دیگر عامل لاگتیں اور گرانی کے دباؤ کے برعکس سے عامل منڈی کے لیے بھی گنجائش ختم ہو جاتی ہے۔<sup>2</sup> مزید برآں کل وقتی قرض گیری میں اضافہ جس سے زر کی بلند طلب پیدا ہونے سے شرح سود بڑھ جاتی ہے، اس سرمایہ کاری کے لیے گنجائش ختم کر دیتی ہے جو شرح سود کے حوالے سے حساس ہوتی ہے۔ گنجائش ختم ہونے کے حوالے سے یہ تناظر مونیرسٹ نقطہ نظر کے مطابق ہے۔ مونیرسٹ نقطہ نظر یہ ہے کہ نسبتاً مختصر عہد کے بعد سرکاری اخراجات میں توسیع سے یکساں مالیت کے نجی اخراجات کی گنجائش ختم ہو جاتی ہے۔ رسد زریں کوئی تبدیلی نہ ہونے کی صورت میں کل وقتی اخراجات میں اضافے سے پیداوار، آمدنی اور زر کی لین دین کی طلب بڑھتی ہے۔ زر کی مسلسل رسد کی موجودگی میں زر کی لین دین کی طلب اور قرضے کی رسد میں اضافہ شرح سود بڑھنے پر متوقع ہوتا ہے جس سے کاروباری اداروں کی پلانٹ اور آلات اور دیگر صارفی پائیدار اشیاء پر خرچ کرنے کی صلاحیت متاثر ہوتی ہے۔ سبب لبا ب یہ ہے کہ وفاقی حکومت کے شعبے میں توسیع سے نجی شعبے کو نقصان ہوتا ہے (گنجائش کم ہونا) تاوقتیکہ اس عمل میں زر کی رسد میں اضافہ نہ ہو۔

اس کے مقابلے میں کینز کا نظریہ نجی سرمائے پر بجٹ کے خسارے کے منفی اثرات کی بات کرتا ہے۔ ہر روزگاری اور سرمائے کاری پر سود کی حساسیت کی صورت میں توسیعی مالیاتی پالیسی سے شرح سود میں برائے نام اضافہ ہوگا یا نہیں ہوگا اور پیداوار اور آمدنی بڑھے گی۔ چنانچہ بجٹ خسارے سے ملکی پیداوار بڑھتی ہے جس کے نتیجے میں نجی سرمایہ کار معیشت کی آئندہ کی راہوں کے بارے میں زیادہ پرامید ہو جاتے ہیں اور زیادہ سرمایہ کاری کرتے ہیں۔ لہذا کل وقتی خرچ نجی سرمایہ کاری میں اضافہ کرتا ہے کیونکہ سرمایہ کاری تو قعات پر خرچ کا مثبت اثر پڑتا ہے۔ پس کینز کا نظریہ نجی سرمائے کی گنجائش بڑھنے کی توثیق کرتا ہے۔ کینزین نظریے کے ماننے والے مونیرسٹس اس سے وقت متفق ہوتے ہیں جب معیشت میں کامل روزگار ہو۔<sup>3</sup> زیادہ براہ راست بات یہ ہوگی کہ اگر معیشت میں کامل روزگار ہو تو کل وقتی خریداریوں میں اضافہ وسائل کو نجی شعبے سے دور کر دیتا ہے۔ اس مظہر کو بعض اوقات حقیقی گنجائش کا خاتمہ کہا جاتا ہے۔ حقیقی گنجائش کے خاتمے کا امکان اس وقت پیدا ہوتا ہے جب سرکاری سرمایہ کاری ڈالر بہ ڈالر بنیاد پر نجی تشکیل سرمایہ کو ہٹا دیتی ہے۔ اگر حکومت اپنا خسارہ پیداواری اخراجات یعنی تعلیم، برتیت، صحت یا تحقیق پر استعمال کرے تو منفی مضمرات کم کیے جاسکتے ہیں۔

نوکلایسٹک نظریے کے مطابق افراد اپنی پوری زندگی کے مطابق اپنے خرچے کی منصوبہ بندی کرتے ہیں۔ بجٹ خسارے کیسوں کو اگلی نسل کو منتقل کر کے موجودہ خرچے میں اضافہ کر دیتے ہیں۔ اس نظریے میں وسائل کا مکمل استعمال فرض کرتے ہوئے یہ کہا جاتا ہے کہ خرچے میں اضافے سے بجٹ میں کمی واقع ہوتی ہے۔ نوکلایسٹک قابل قرض رقم کا نظریہ یہ بیان کرتا ہے کہ بجٹ اور سرمایہ کاری کے توازن شرح سود کی میکائیت سے حل ہوں گے (شرح سود بچت اور سرمایہ کاری کو توازن میں لائے گی)۔ اس کے نتیجے میں شرح سود میں اضافہ ہوتا ہے تاکہ سرمایہ منڈیاں توازن میں آئیں۔ تاہم بلند شرح سود سے نجی سرمایہ کاری گھٹ جاتی ہے جس سے گنجائش کے خاتمے کا اثر پیدا ہوتا ہے۔

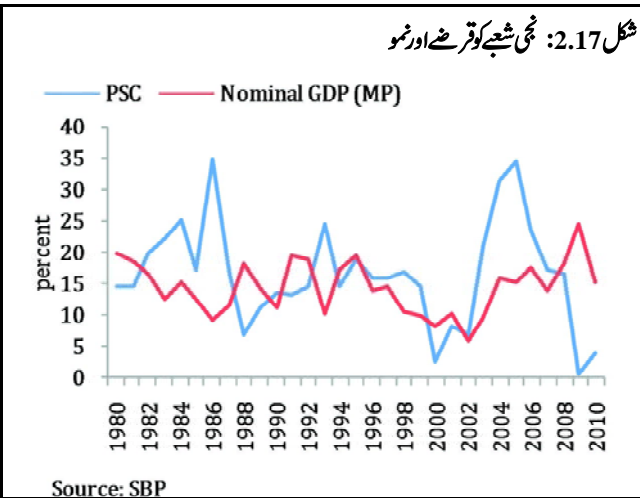
اس کے علاوہ ہیرڈ (1989ء) کا کردار دین مساوات کا نظریہ بھی ہے جو یہ بیان کرتا ہے کہ بجٹ خسارے بڑھنے کے نتیجے میں کل وقتی اخراجات میں اضافے کی ادائیگی یا توازی ہوتی ہے یا بعد میں۔ چنانچہ وصولیوں میں اضافے کی موجودہ قدر اخراجات کی موجودہ قدر کے مساوی ہوتی ہے۔ اس لیے آج کے ٹیکسوں میں کوئی کمی کے ہمراہ آئندہ کے ٹیکسوں میں اضافہ ہونا چاہیے اور شرح سود اور اس کے نتیجے میں نجی سرمایہ کاری میں کوئی تبدیلی نہ ہو۔

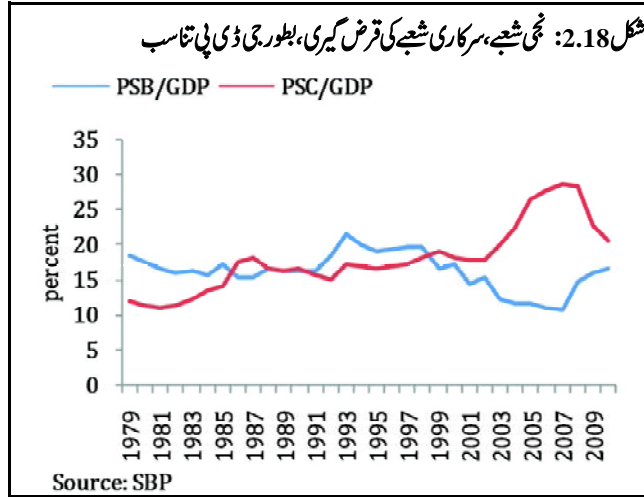
ماخذ:

عباس، ایس ایم علی (2001ء)۔ ”معاشی نمونہ کی قرض منڈیوں کا کردار: کم آمدنی والے ممالک اور ہجرتی ہوئی منڈیوں کی تجرباتی تحقیقات“، آئی ایم ایف اسٹاف پیپر، 57 (1)، بین الاقوامی زری فنڈ۔  
الانی، ای اے (2006ء)۔ ”نجی شعبے کی سرمایہ کاری پر کل وقتی بانڈ منڈی کے کراؤنگ آؤٹ اور کراؤنگ ان اثرات (جاپانی کیس اسٹڈی)“، انسٹی ٹیوٹ آف ڈیولپمنٹ اکاؤنٹس میگزین نمبر 74۔  
بونس، ڈیوید (2009ء)۔ مالیاتی مہمیز کی حدود، انٹرنیشنل مائیکرو اکنامکس، ڈسکشن پیپر نمبر 7607، بین الاقوامی مائیکرو اکنامکس پالیسی ریسرچ: لندن۔

#### پاکستان میں نجی شعبے کا قرضہ

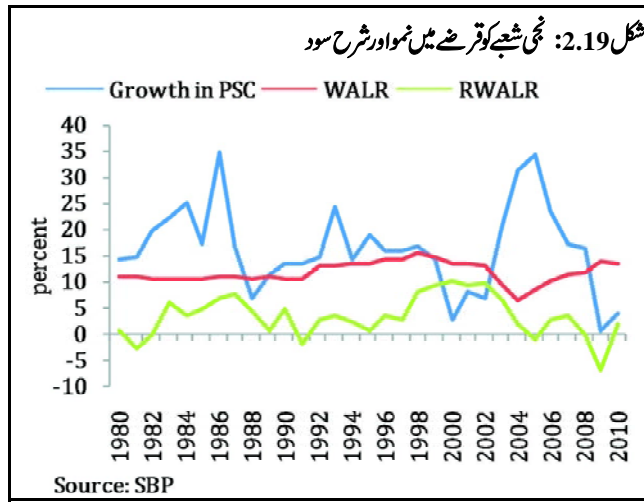
1990ء کی دہائی کے دوران مالی آزاد کاری کے آغاز کے بعد جب قرضے کے بندوبست میں چلک پیدا کی گئی اور اسے منڈی کی میکائیت کے قریب تر لایا گیا تو نجی شعبے کے قرضے کا استعمال کیا گیا۔ مئی 93ء کے دوران قرضوں کی بالائی حدود کے نظام کے خاتمے کے بعد قرضے اور امانتوں کے تناسب کے متعارف ہونے سے نجی شعبے کے قرضے نے نمونائی (شکل 2.17)۔ 2002-05ء کے دوران ملک میں براہ راست بیرونی سرمایہ کاری اور عمومی معاشی نمو کی مدد سے نجی شعبے کے قرضے میں نمونہ کا ایک اور دور آیا۔ اس کے بعد قدرے حال میں معاشی عدم توازن، بڑھتے ہوئے غیر ادا شدہ





قرضوں (جس سے رقوم کی رسد متاثر ہوئی) اور معیشت کے عمومی کساد بازاری کے رجحان (سے رقوم کی طلب متاثر ہوئی) کی بنا پر نجی شعبے کے قرضے میں مندی رہی۔ مزید برآں نجی شعبے کا قرضہ بینکوں کے خطرے سے گریز کے رجحان اور حکومت کی جانب سے رقوم کی طلب میں اضافے سے بھی متاثر ہوا۔

اگرچہ نجی شعبے کے قرضے میں حال میں تھوڑی سی بہتری آئی ہے اور م س 09ء کے 0.6 فیصد کے مقابلے میں م س 10ء کے دوران یہ 3.9 فیصد بڑھ گئی تاہم اس کی بحالی کی پائیداری کا معاملہ اب بھی کمزور ہے۔ شکل 2.18 میں جی ڈی پی کے تناسب کے لحاظ سے نجی شعبے اور سرکاری شعبے کے قرضے دکھائے گئے ہیں۔ شکل میں دونوں کے درمیان ایک دوسرے کو متوازن کرنے کا میلان نظر آتا ہے۔ نجی شعبے کو قرضے میں اس لیے بھی کمی آئی کہ مرکزی بینک کی جانب سے گرائی کو قابو میں کرنے کے لیے زری سختی کی گئی جس سے شرح سود میں اضافہ ہوا۔ شکل 2.19 میں نجی شعبے کے قرضے کی نمو اور بہ وزن اوسط شرح سود کے درمیان تعلق دکھایا گیا ہے۔ نجی شعبے کے قرضے اور حقیقی بہ وزن اوسط شرح قرض گاری کے درمیان منفی ربط ہے۔<sup>44</sup>



**2.5 زری اور مالی استحکام کے لیے مضمرات**

جیسا کہ اس باب میں پیش کردہ جائزے سے واضح ہے، مالیاتی خسارے کو پورا کرنے کے لیے بینکاری نظام پر حکومت کے ضرورت سے زیادہ انحصار کے زری و مالی استحکام پر سنگین اثرات مرتب ہوتے ہیں۔

ایک تو یہ کہ مرکزی بینک سے قرض گیری پیسہ چھاپنے کے مترادف ہے اور اسے براہ راست گرائی کا دباؤ بڑھاتا ہے۔ مالیاتی خسارے کی اس طرح تسلیک کرنے سے زری پالیسی کا موقف کمزور ہو جاتا ہے جیسا کہ پاکستان میں ہوتا رہا ہے جہاں گرائی کو قابو کرنے کے لیے زری سختی جزو و ابی کامیاب رہی ہے کیونکہ حکومت کا اسٹیٹ بینک سے قرض گیری پر بہت دار و مدار ہے۔ حال میں مرکزی بینک سے حکومت کی حد سے متجاوز قرض گیری کو کم کرنے کے لیے کچھ ترامیم ہوئی ہیں جن میں اسٹیٹ بینک سے حکومتی قرض گیری سے متعلق واضح حدود سمیت ایس بی پی ایکٹ میں تبدیلیاں بھی شامل ہیں۔<sup>45</sup> مختلف ممالک کے مرکزی بینکوں کے موازنے سے ظاہر ہوتا ہے کہ قرض گیری کو کم کرنے کے قانونی ڈھانچے کے علاوہ مقداری اہداف بھی مقرر کیے گئے ہیں (ضمیمے میں باکس الف 2)۔

چنانچہ مرکزی بینک سے مالکاری حاصل کرنے سے زری استحکام مخدوش ہو جاتا ہے۔ تجرباتی شواہد سے ظاہر ہے کہ مسلسل بلند گرائی معاشی نمو سے منفی ربط رکھتی ہے۔ معیشت کی گردش پر حرکت کا غیر ادا شدہ قرضوں سے، جو شعبہ بینکاری کے قرضوں کے معیار کا اہم اظہار یہ ہیں، معکوس ربط ہے۔ کساد بازاری کے دور میں، جیسا کہ 2008ء اور 2009ء میں دیکھا گیا، بڑھتے ہوئے غیر ادا شدہ قرضے بینکوں کی مالی صحت اور اس کے نتیجے میں مالی استحکام پر مضمرات ڈالتے ہیں۔ مزید برآں سرکاری شعبے کو بینکوں کے بھاری قرضے مالی ترقی پر منفی اثر مرتب کر سکتے ہیں۔ سرکاری شعبے کو دیے گئے قرضوں کے ساتھ ریاستی ضمانت ہوتی ہے جو مطابقت خطرہ اثاثوں کے کم تر وزن کے حوالے سے بینکوں کے خاکہ خطر کے لیے عموماً سازگار ہوتی ہے۔

اگرچہ سرکاری شعبے کو قرض کا بینکوں کی نفع آوری پر مثبت اثر پڑتا ہے تاہم اس سے بینکوں کی ترغیبات اور مالی گہرائی کا عمل مخ ہو جاتا ہے کیونکہ سرکاری شعبے سے نسبتاً

<sup>44</sup> حقیقی بہ وزن اوسط شرح قرض گاری کا مطلب ہے گرائی کو پیش نظر رکھ کر کٹائی گئی نامیہ بہ وزن اوسط شرح۔ گرائی کے جو اعداد و شمار استعمال کیے گئے ہیں وہ سال بسال صارف اشاریہ قیمت کے ہیں۔  
<sup>45</sup> ماخذ: زری پالیسی سے متعلق فیصلہ 29 نومبر 2010ء۔ جو دیگر اقدامات کیے گئے ہیں ان میں اصلاحی جی ایس ٹی اور دیگر ٹیکس اقدامات کے ذریعے ٹیکس نیٹ بڑھانا اور بجلی کے شعبے کی زر اعانت کو محدود کرنا شامل ہیں۔

بے خطر منافع کمانے والے بینکوں کو بینکاری منڈی کو ترقی دینے کے لیے کوئی ترغیب نہیں ملتی۔

مرکزی بینک سے قرض گیری کے زری اور مالی استحکام پر منفی اثرات اور آئی ایم ایف ایس بی اے کی جانب سے اس قسم کی قرض گیری کی تحدید کی شرائط کے پیش نظر حکومت ٹی بزنس اور پی آئی بیز کی نیلامیوں اور اجناسی کارروائیوں کے لیے قرض گیری، نیز پی ایس ایز کی جانب سے نیم مالیاتی قرض گیری کی شکل میں کمرشل بینکوں سے اپنی مالکاری کی ضروریات پوری کرنے کی کوشش کر رہی ہے۔ اس قسم کی قرض گیری میں بینکوں کے لیے یہ ترغیب پنہاں ہے کہ وہ پرخطر کاروبار میں شامل ہوں جہاں نفع آوری قائم رکھی یا حکومتی تمسکات میں سرمایہ کاری کر کے بڑھائی جاسکے۔ یہ بات خصوصاً ان بینکوں کے حوالے سے درست ہے جو پچھلے دو برسوں میں غیر ادا شدہ قرضوں کے بڑھتے ہوئے اسٹاک کے پیش نظر اپنے خاکہ خطر کو مستحکم بنانے کی کوشش کر رہے ہیں۔ چونکہ حکومت زیادہ وفادار کلائنٹ ہوتی ہے اس لیے بینکوں کا حکومت اور سرکاری شعبے کو زیادہ قرض دینے کا رویہ معیشت کی پیداواری سرگرمیوں میں رکاوٹ ڈالتا ہے علی الخصوص تدریجی معاشی بحالی کے دور میں۔ اس سے نجی شعبے کے لیے قرضوں کی گنجائش کم ہو جاتی ہے جس کے معاشی نمو پر طویل مدتی اثرات پڑتے ہیں اور بینکوں کا اثاثہ جاتی معیار اور اس کے نتیجے میں مالی استحکام متاثر ہوتا ہے۔



## حوالہ جات

عباس، ایس ایم اے (2001ء)۔ ”معاشی نمو میں ملکی قرضہ منڈیوں کا کردار: کم آمدنی والے ممالک اور ابھرتی ہوئی منڈیوں کی تجرباتی تحقیقات“، آئی ایم ایف اسٹاف پیپر (1) 57، بین الاقوامی زری فنڈ۔

ایشیائی ترقیاتی بینک (2009ء)، ”کنٹری پارٹنرشپ اسٹریٹجی پاکستان 2009-13ء“، مارچ 2009ء، ایشیائی ترقیاتی بینک۔

الانی، ای اے (2006ء)۔ ”نئی شعبے کی سرمایہ کاری پر حکومتی بانڈ منڈی کے کراؤنگ آؤٹ اور کراؤنگ ان اثرات (جاپانی کیس اسٹڈی)“، انسٹی ٹیوٹ آف ڈویلپنگ اکانومیز ڈسکشن پیپر نمبر 74۔

ایسٹس، پی اور ڈی بیٹر یا ڈیس، پی (1997ء)، ”مالی ترقی اور معاشی نمو: شواہد کی جانچ“، دی اکنامک جرنل، 107، 783-799۔

بوٹر، ڈیو ایچ (2009ء)۔ مالیاتی مہمیز کی حدود، انٹرنیشنل مائیکرو اکنامکس، ڈسکشن پیپر نمبر 7607، سینٹر فار اکنامک پالیسی ریسرچ: لندن۔

بخاری، ایچ اے ایس عدنان، ایس اور خان، ایس (2009ء)، ”کیا حکومتی قرض گیری کی تغیر پذیری بلند تر گرانٹی پر منجھوتی ہے؟ پاکستان کے شواہد“، جرنل آف ایل اینڈ اکنامک سائنسز جلد سوم، ایڈیٹو (3) 5، خزاں 2008ء، ص 1-16۔

کیڈا، ایل، اور مارکواوی ٹی (2003ء)۔ ”مالیاتی خسارے اور گرانٹی“، آئی ایم ایف ورکنگ پیپر WP/03/65 بین الاقوامی زری فنڈ۔

کوٹاریلی سی ایریشیا، جی ڈی اور آئی وی ہولر (2003ء)۔ ”ارلی برڈز، لیٹ رائزرز اینڈ سلیپنگ بیوٹیز: وسطی اور مشرقی یورپ اور بلقان میں نئی شعبے کو بینک قرضوں کی نمو“، آئی ایم ایف ورکنگ پیپر WP/03/213 بین الاقوامی زری فنڈ۔

کوٹاریلی سی (1993ء)، ”حکومت کو مرکزی بینک کے قرضے کی تحدید: نظریہ عمل“، آئی ایم ایف اوکیوٹل پیپر نمبر 110، بین الاقوامی زری فنڈ۔

عمران، ایم ایس، اور فرازی، ایس (2009ء)، ”ترقی پذیر ممالک میں حکومتی قرض گیری اور نئی قرضہ“، انسٹی ٹیوٹ فار انٹرنیشنل اکنامک پالیسی ورکنگ پیپر سیریز IIEP-WP-2009-09، جارج واشنگٹن یونیورسٹی۔

ارڈن، ایل اور ہولکومب، آر جی (2005ء)۔ ترقی پذیر معیشتوں میں سرکاری سرمایہ کاری کے نئی سرمایہ کاری پراثرات۔ پبلک فنانس ریویو، 575-602 (5) 33۔

اسپینوزا، آرا اور لیون، ایچ اور پرساد، اے (2010ء)۔ گرانٹی ونمو کے رابطہ کا تخمینہ۔ ہموار عبوری ماڈل۔ آئی ایم ایف ورکنگ پیپر WP/10/76 بین الاقوامی زری فنڈ۔

فاروقی، آرا اور کولین، جے آر (1996ء)۔ ”پاکستان کی گندم کی منڈی میں خطرہ زرخ کا انتظام“، عالمی بینک ڈسکشن پیپر نمبر 334، عالمی بینک، واشنگٹن ڈی سی۔

ہوزر، ڈی (2006ء)۔ ”مالیاتی پالیسی اور مالی ترقی“، آئی ایم ایف ورکنگ پیپر نمبر 26۔ بین الاقوامی زری فنڈ۔

ہاکنز، جے (2003ء)، ”مرکزی بینک کی بیلنس شیٹس اور مالیاتی اقدامات“، بی آئی ایس پیپر نمبر 20، اکتوبر 2003ء، بینک فار انٹرنیشنل سٹیل منٹنس۔

حسین، اے (1992ء)، بینک دولت پاکستان کی تاریخ 1948-60ء۔

آئی ایم ایف (2003ء)۔ مالیاتی تطبیق کے رہنما خطوط۔ آئی ایم ایف پمفلٹ نمبر 49۔ بین الاقوامی زری فنڈ۔

بین الاقوامی زری فنڈ اور عالمی بینک (2001ء)۔ ”حکومتی تمسکات کے اولین بازار کی تشکیل“ حکومتی بانڈ منڈیوں کی ترقی: بینڈ بک، باب 5، 178-153۔ واشنگٹن: بین الاقوامی زری فنڈ اور عالمی بینک۔

جنوبی اے (2004ء) بینک دولت پاکستان کی تاریخ 1988-2003ء۔

---- بینک دولت پاکستان کی تاریخ 88-1977ء۔

خان، آرا علی اور گل، اے آر (2009ء) ”سرکاری قرض گیری کا ختم گنجائش کا اثر: پاکستان کا کیس“، غیر مطبوعہ۔

کنگ، آر اور آریون (1993bء)۔ مالیات، تجارت اور نمو: نظریہ اور شواہد۔ جرنل آف مونٹری اکنامکس، 32، 542-513۔

لوزانو، آئی (2008ء)۔ بجٹ خسارہ، زر کی نمو اور گرانی: کولمبیا کے شواہد۔ مرکزی بینک کولمبیا۔

وزارت خزانہ (2010ء)۔ پاکستان اکنامک سروے 2009-10ء، وزارت خزانہ، اسلام آباد۔

ریاض الدین، آر (2003ء) ”زری پالیسی کے عملی پہلو، تربیتی رہنما“، نیشنل انسٹی ٹیوٹ آف بینکنگ اینڈ فنانس، بینک دولت پاکستان، کراچی۔

روٹھر، فلپ سی (2004ء)۔ مالیاتی پالیسی اور گرانی کی تغیر پذیری۔ ای سی بی ورکنگ پیپر سیریز 317-WP No۔

سرجنٹ، ٹی اور ویلس این (1981ء)۔ ”کچھ ناخوشگوار مونٹریسٹ حساب“، فیڈرل ریزرو بینک آف مینیاپولس کوآرڈری ریویو، خزاں 1-17۔

شیکٹر، اے (2001ء)۔ ”زری پالیسی کا نفاذ اور مرکزی بینک کی پینلنٹ شیٹ“، آئی ایم ایف ورکنگ پیپر 01/149-WP، بین الاقوامی زری فنڈ۔

سل، کے (2005ء)۔ کیا بجٹ خسارے سے گرانی پیدا ہوتی ہے۔ فیڈرل ریزرو بینک آف فلاڈلفیا تیسری سہ ماہی 2005ء برنس ریویو۔

بینک دولت پاکستان (2008ء)۔ ”سالانہ رپورٹ 2008-09ء“، جلد اول، بینک دولت پاکستان۔

---- ”ایس بی پی ایکٹ 1956ء“، ایس بی پی ویب سائٹ۔

زیدی، اے (2006ء)۔ ”پاکستانی معیشت کے مسائل“، اوسفر ڈیونیورسٹی پریس، امریکہ۔

#### بکس الف 1: مالیاتی ذمہ داری اور تجدید قرضہ ایکٹ، 2005ء

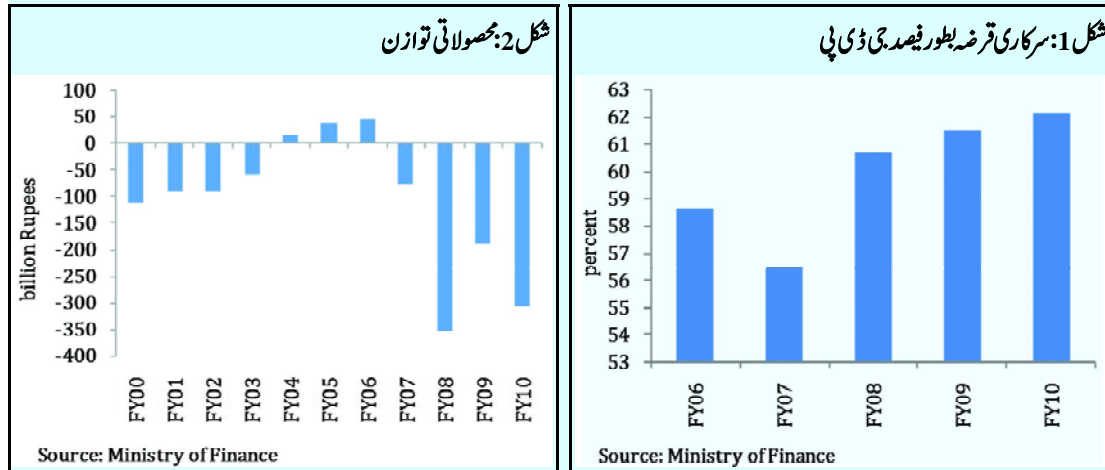
حکومت پاکستان نے 13 جون 2005ء کو مالیاتی ذمہ داری اور تجدید قرضہ ایکٹ جاری کر کے قرضے کا بوجھ کم کرنے اور مالیاتی انضباط پیدا کرنے کے عزم کا اظہار کیا۔ اس قانون کا مقصد حاصل کا خسارہ ختم کرنا اور قرضے کے مؤثر بندوبست کے ذریعے سرکاری قرضے کو مناسب سطح پر لانا ہے۔ قرضے میں کمی کی حکمت عملی قرضہ پالیسی رابطہ افسر (ڈی پی سی او) کی ذمہ داری ہے۔ مالیاتی ذمہ داری اور تجدید قرضہ ایکٹ کے نمایاں خواص یہ ہیں:

- اس امر کو یقینی بنانا کہ یکم جولائی 2003ء سے 30 جون 2013ء تک 10 مالی سالوں کے اندر مجموعی سرکاری قرضہ دسویں سال کے تخمین شدہ جی ڈی پی کے 60 سال سے زیادہ نہ ہو اور اس کے بعد اس سال کے جی ڈی پی کے 60 فیصد سے نیچے رکھا جائے۔
- امرو کو یقینی بنانا کہ یکم جولائی 2003ء سے 30 جون 2013ء تک ہر مالی سال میں مجموعی سرکاری قرضہ کسی مخصوص سال کے تخمین شدہ جی ڈی پی کے کم از کم 2.5 فیصد کی حد تک کم کیا جائے بشرطیکہ سماجی اور تخفیف غربت کے اخراجات کسی مخصوص سال کے تخمین شدہ جی ڈی پی کے 4.5 فیصد سے نیچے نہ جائیں اور تعلیم و صحت کے لیے بجٹ میں مختص رقم اگلے دس برسوں کے دوران جی ڈی پی کی موجودہ شرح سے دگنے کر دیے جائیں۔
- 30 جون 2008ء تک حاصل کا خسارہ کم کر کے صفر تک لانا اور اس کے بعد حاصل کا فاضل برقرار رکھنا۔ حاصل کا خسارہ حکومت کے مجموعی اخراجات جاریہ اور مجموعی حاصل میں فرق ہے جو حکومت کے اثاثوں میں اضافے کے بغیر واجبات میں اضافے کو ظاہر کرتا ہے۔
- کسی بھی مالی سال کے تخمین شدہ جی ڈی پی کے 2 فیصد سے متجاوز مالیت کی نئی ضمانتیں جاری نہ کرنا بشمول روپے کی قرض گاری، بانڈز، شرح منافع، پیداواری خریداری کے معاہدے اور دیگر تمام دعوے اور وعدے، مگر شرط یہ ہے کہ موجودہ ضمانتوں کی تجدید کوئی ضمانت کا اجرا سمجھا جائے۔

#### ایکٹ کا تجزیہ

مالیاتی ذمہ داری اور تجدید قرضہ ایکٹ کے اعلان کے بعد جی ڈی پی کے تناسب کے لحاظ سے سرکاری قرضہ کم ہوا اور م س 07ء میں 57.2 فیصد پہنچ گیا (شکل 1)۔ اس کے بعد معیشت کے مختلف مسائل اور بلند زراعت کی وجہ سے اس تناسب کا رجحان مہکوں ہو گیا اور م س 08ء تک جی ڈی پی کے 61.3 فیصد تک پہنچ گیا۔ تب سے سرکاری قرضے اور جی ڈی پی کا تناسب ایکٹ کی ہدایت کے خلاف ہر سال 2 فیصدی درجے بڑھتا رہا ہے۔ م س 10ء کے آخر میں یہ 62 فیصد تھا۔

شکل 2 میں حکومت کا محصولاتی توازن دکھایا گیا ہے جو مجموعی حاصل اور اخراجات جاریہ کے درمیان فرق ہے۔ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ یہ عموماً منفی رہا ہے۔ صرف م س 04ء سے م س 06ء تک وہ سال تھے جب یہ فاضل تھا۔ خاص طور پر م س 08ء میں صورتحال بگڑی جب ادا نیکیوں کے توازن کی بگڑتی ہوئی صورتحال کے باعث پاکستان کو بجٹ اور ادا نیکیوں کے توازن کے لیے آئی ایم ایف سے اسٹینڈ بائی آرینجمنٹ کرنا پڑا۔ اس معاہدے میں بینکاری نظام کے خالص بیرونی اثاثوں پر زیریں سطح اور اسٹیٹ بینک کے ملکی اثاثوں پر بالائی سطح کی شکل میں مخصوص مقداری پیمانے مقرر کیے گئے ہیں۔ اس کی رو سے حکومت پر لازم ہے کہ مرکزی بینک سے قرض گیری کے سہ ماہی اہداف پورے کرے اور بینکاری نظام سے ماکاری کے سلسلے میں بھی نظم و ضبط اختیار کرے۔



ماخذ: مالی ذمہ داری اور تجدید قرضہ ایکٹ (2005ء)۔ گزیت آف پاکستان، ایکسٹرنل (2966(05)۔

**باکس الف 2: مرکزی بینک سے حکومتوں کا تعلق: مختلف ممالک کا تجربہ**

درج ذیل جدول میں مرکزی بینک سے حکومتی قرض گیری کے حوالے سے دیگر معیشتوں کا قانونی ڈھانچہ دکھایا گیا ہے۔ منتخب گروپ میں تقریباً تمام مرکزی بینک، ایک قانونی ڈھانچہ رکھنے کے علاوہ، مرکزی بینک سے قرض گیری کے مقداری اہداف بھی رکھتے ہیں۔ چلی کے علاوہ (جیسا کہ جدول سے ظاہر ہے) برازیل، پیرو اور پولینڈ میں سخت پابندیاں ہیں جہاں حکومت کو قرض دینا آئین کی رو سے ممنوع ہے۔

میکسیکو	ترکی	تھائی لینڈ	انڈونیشیا
<ul style="list-style-type: none"> <li>• بینک وفاقی حکومت کو صرف اس جاری کھاتے کے ذریعے قرضہ دے سکتے ہیں جو مذکورہ حکومت کا بینک میں ہو۔</li> <li>• اگر وفاقی حکومت کا جاری کھاتے میں بیلنس منفی ہو تو وہ وفاقی بجٹ میں مندرجہ وفاقی حکومتی اخراجات کے 1.5 فیصد سے تجاوز نہیں کر سکتا، ماسوا غیر معمولی حالات کے۔</li> <li>• اگر حکومت کے کھاتے میں ڈیبٹ بیلنس مندرجہ بالا حد سے تجاوز کر جائے تو بینک کو (پندرہ ایام کار کے اندر) حکومت پر واجب الادا تسکات اس مالیت کے حساب سے منڈی میں لانا چاہیے جو حد سے تجاوز ہو۔</li> <li>• مالی منڈی میں انتشار کو روکنے کے لیے پندرہ دن کی مندرجہ بالا حد بینک تین ماہ کے لیے بڑھا سکتا ہے۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بینک حکومت کا مالی اور معاشی مشاورتی ادارہ ہوگا اور حکومت کی درخواست پر رائے دے گا۔</li> <li>• بینک دوسرے ملکوں کے ساتھ مالی اور تجارتی معاہدوں میں حکومت کی نمائندگی کرے گا۔</li> <li>• بینک خزانے اور سرکاری اداروں کو قرضے نہیں دے گا۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بینک وزارت خزانہ کے کھاتے میں رقم وصول کرے گا اور اس سے ادائیگی کرے گا۔</li> <li>• بینک حکومتی تبادلہ زر، ترسیلات اور بینکاری کے کاروبار کی انجام دہی کا بھی ذمہ دار ہوگا۔</li> <li>• سونے، چاندی اور تسکات و حصص کی خرید و فروخت کے لیے ایجنٹ کا کردار ادا کرے گا۔</li> <li>• اصل رقم، سود یا منافع منقسم کی آمدنی وصول کرے گا۔</li> <li>• حکومت کو بجٹ کے ان اخراجات کے لیے غیر ضابطی قرضے دینا جو ان اخراجات کے 25 فیصد سے زیادہ نہ ہوں بشرطیکہ اگلے مالی سال کی پہلی سہ ماہی کے اندر ادا کر دیے جائیں۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت بینک آف انڈونیشیا کی رائے مانگے گی اور یا کابینہ کے اجلاسوں میں شرکت کی درخواست کرے گی جن میں معاشی، مالی بینکاری اور بینک کے دیگر امور پر بحث ہو۔</li> <li>• بینک آف انڈونیشیا سرکاری بجٹ کے بارے میں حکومت کو رائے دے گا۔</li> <li>• حکومت سرکاری قرضہ تسکات جاری کرنے سے پہلے بینک اور ایوان نمائندگان سے مشورہ کرے گی۔</li> <li>• بینک آف انڈونیشیا ثانوی بازار کے سوا سرکاری تسکات کہیں سے نہیں خریدے گا۔</li> <li>• بینک آف انڈونیشیا حکومت کو قرضہ نہیں دے گا۔</li> <li>• اولین بازار میں حکومت کو قرضے کی فراہمی سے متعلق بینک آف انڈونیشیا کا کوئی بھی اقدام باطل ہوگا۔</li> </ul>
جنوبی افریقہ	چلی	ملائیشیا	فلپائن
<ul style="list-style-type: none"> <li>• حکومت کے نفع و نقصان کے لیے تمام سونے کی خرید و فروخت بینک کرے گا۔</li> <li>• بینک کے تمام بیرونی کرنسی کے اثاثے حکومت کے نفع و نقصان کے لیے ہیں۔</li> <li>• فارورڈ فارن ایکسچینج کنٹریکٹ پر نفع و نقصان حکومتی کھاتے پر ہیں۔</li> <li>• حکومت کو قرضے کا مجموعی اسٹاک ادا شدہ سرمائے اور ریزرو فنڈز بیلنس نیز جنوبی افریقہ میں سرکار کو بینک کے واجبات کے ایک تہائی سے تجاوز نہیں ہونی چاہئیں۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• فیصلے کرتے وقت بینک پورے حکومت کی معاشی پالیسی کی عام سمت کو ذہن میں رکھے گا۔</li> <li>• بینک کسی بھی ایسے سودے میں اندرونی اور بیرونی قرضے لے سکتا ہے اور جو ریاست کی طرف سے اس کے مقاصد سے ہم آہنگ ہو۔</li> <li>• بینک کو بلاواسطہ یا بالواسطہ قرضے کے تبدیل یا از سر نو تعین میں ریاست کی طرف سے عمل کرنے کا اختیار ہوگا۔</li> <li>• بینک کے دیے ہوئے بالواسطہ یا بلاواسطہ قرضے سے کوئی سرکاری خرچ نہیں کیا جاسکتا۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بورڈ کی سفارشات کی بنیاد پر وزیر کرنسی، بیرونی ذخائر کی جغرافیائی اور وثیقہ جاتی ہیئت ترکیبی کا تعین کرے گا۔</li> <li>• بینک عوام کو فروخت کے لیے پیش کردہ حکومتی تسکات خرید سکتا ہے۔</li> <li>• بینک حکومتی ان اداروں یا کارپوریشنوں کو جن میں حکومت کا ایکویٹی حصہ ہو قرضے دے سکتا ہے۔ ایسے قرضوں کی مجموعی رقم ادا شدہ سرمائے اور عمومی ریزرو فنڈز سے 250 فیصد تجاوز نہیں کر سکتی۔</li> <li>• بینک بجٹ خسارہ پورا کرنے کے لیے حکومت کو عارضی قرضے دے سکتا ہے بشرطیکہ بجٹ کے مطابق تخمین شدہ 12.5 فیصد کی حد کی پابندی کی جائے۔ یہ قرضے اس مالی سال کے خاتمے کے تین ماہ کے اندر واپس کر دیے جائیں جس میں لیے گئے ہوں۔</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• زری استحکام کے لیے بازار زر کے سودوں کے تحت حکومتی تسکات کی خرید و فروخت ہونی چاہیے۔</li> <li>• بینک آئی ایم ایف اور عالمی بینک سے لین دین، معاملات اور مذاکرات میں حکومت کی نمائندگی کرے گا۔</li> <li>• بینک حکومتی تسکات کی سیالیت اور استحکام میں اضافے کے لیے تسکات کے استحکامی فنڈز کا انتظام چلائے گا۔</li> <li>• بیرون ملک کوئی قرضہ لینے سے پہلے حکومت زیر غور فیصلے کے زری مضمرات کے بارے میں تحریری طور پر بورڈ کی رائے لے گی۔</li> <li>• جب بھی حکومت ملک کے اندر قرضہ لینے پر غور کرے گی تب بھی بورڈ کی پیشگی رائے معلوم کی جائے گی۔</li> </ul>

ماخذ: مرکزی بینکوں کی ویب سائٹس