

## 5 مالیاتی صورتحال

### 5.1 عمومی جائزہ

جدول 5.1: اہم مالیاتی مجموعے (ارب روپے) اور کارکردگی کے اظہار (فیصد)				
سال ہمال نمو		جولائی تا مارچ		
سال ہمال نمو	تیسری سہ ماہی م س 11ء	م س 11ء	م س 10ء	م س 11ء
17.1	6.7	1,495.3	1,401.8	م حاصل
18.3	10.1	1,117.6	1,014.6	نیکس
15.9	-2.5	377.7	387.2	غیر نیکس
22	12.4	2278.5	2027.8	اخراجات
20.6	15.1	1,909.8	1,659.9	جاری
16.9	-3.1	352.7	364	ترقیاتی
43.3	25.1	783.3	626	بجٹ خسارہ
مالکاری				
0.3	-10.3	83.1	92.6	بیرونی
				ملکی
5.7	19.0	383.8	322.5	غیر بینک
-12.6	50.1	316.4	210.8	بینک
ملحوظ فیصدی ڈی پی				
		4.5	4.3	بجٹ خسارہ
		2.4	1.8	محصولاتی خسارہ
		1.6	1	بنیادی خسارہ

مالی سال 11ء کی پہلی تین سہ ماہیوں کے دوران مجموعی مالیاتی صورتحال بدستور دباؤ میں رہی۔ جولائی تا مارچ م س 11ء کے دوران مجموعی خسارہ جی ڈی پی کے 4.5 فیصد تک جا پہنچا جو گذشتہ مالی سال کے اسی عرصے کی سطح 4.3 فیصد سے معمولی زائد ہے۔ اس حقیقت کو دیکھتے ہوئے کہ میزانی خسارے عام طور پر آخری سہ ماہی میں بلند ترین سطح پر آ جاتے ہیں، جی ڈی پی کا 5.5 فیصد کا نظر ثانی شدہ سالانہ ہدف پورا کرنا دشوار ہوگا۔<sup>1</sup>

مثبت امر یہ ہے کہ حکومت اپنے اخراجات پر قابو پانے میں کامیاب رہی ہے۔ جولائی تا مارچ م س 11ء کے دوران اخراجات میں 12.4 فیصد اضافہ ہوا جو گذشتہ تین سال کے اخراجات میں ہونے والی 20 فیصد سے زائد اوسط نمو کے مقابلے میں خاصا کم ہے (دیکھئے جدول 5.1)۔ غیر سودی اور غیر دفاعی اخراجات میں 12 فیصد نمو زیادہ اہم بات ہے جو 25

فیصد کی اوسط نمو سے کم ہے، حالانکہ سیلاب سے متعلق سرگرمیوں کے غیر متوقع اخراجات وفاقی اور صوبائی دونوں حکومتوں کو برداشت کرنے پڑے۔ تاہم اخراجات میں کٹوتی کی زد ماضی کی طرح اس بار بھی ترقیاتی اخراجات پر بڑی جس سے معیشت کی طویل مدتی نمو کی صلاحیت متاثر ہوگی۔

اس احتیاط کے باوجود میزانی خسارے کو روکا نہ جاسکا جس کی وجہ محاصل کا پورا جمع نہ ہونا اور بجلی کے شعبے کو دی جانے والی زراعت کے اخراجات ہیں۔ جولائی تا مارچ م س 11ء کے دوران مجموعی محاصل میں صرف 6.7 فیصد نمو ہوئی جو نامیہ جی ڈی پی کی 21.8 فیصد نمو کے مقابلے میں خاصی کم ہے۔ اس کے نتیجے میں محاصل کا خسارہ (یعنی محاصل جاریہ اخراجات کو پورا کرنے کے بھی قابل نہیں ہیں) تیزی سے بڑھا۔ دوسرے لفظوں میں حکومت جاریہ اخراجات کا بوجھ مستقبل کی نسلوں پر ڈال رہی ہے۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ 2005ء

<sup>1</sup> وفاقی بجٹ میں مجموعی مالیاتی خسارے کا اعلان کردہ ہدف جی ڈی پی کا 4 فیصد تھا، تاہم یہ مجموعی وفاقی و صوبائی میزانیوں کے اعلان کے مطابق جی ڈی پی کا 5.3 فیصد ہو گیا۔ مارچ 2011ء میں حکومت نے اندازہ لگایا کہ م س 11ء کا مالیاتی خسارہ 5.5 فیصد ہوگا۔

حکومت سے م س 08ء تک محاصل کا خسارہ صفر پر لانے کا تقاضا کرتا ہے۔ اس ایکٹ کی تب سے خلاف ورزی ہو رہی ہے۔

نیز میزانی خسارے کی مالکاری بھی معدوم ہوتے بیرونی وسائل کے ساتھ ساتھ پیچیدہ ہو گئی ہے۔ م س 11ء کے پہلے نو ماہ کے دوران حکومت کو صرف 83.1 ارب روپے موصول ہوئے جو 185.8 ارب روپے کے سالانہ ہدف کے مقابلے میں نصف سے بھی کم ہیں، چنانچہ میزانی خسارہ بڑی حد تک ملکی بینک اور غیر بینک شعبوں نے پورا کیا۔ شرح سود پر دباؤ گھٹانے میں جس چیز سے مدد ملی ہے وہ نجی شعبے میں قرضے کی کمزور طلب اور زرمبادلہ کے ذخائر بڑھنے سے روپے کی سیالیت ہے جبکہ بینک حکومت کو مالکاری فراہم کر رہے ہیں۔

مثبت امر یہ ہے کہ حکومت اسٹیٹ بینک سے قرض گیری محدود رکھنے میں کامیاب رہی۔ تاہم اپریل 2011ء میں ایک بڑا انحراف اس وقت ہوا جب حکومت نے مرکزی بینک سے اپنی قرض گیری بڑھا کر توانائی کے شعبے میں نیم مالیاتی اخراجات (یعنی گردش قرضے) ادا کیے۔ گزشتہ برسوں سے چلے آ رہے خسارے کے 120 ارب روپے کی اس یک بارگی ادائیگی سے خسارے کا ہدف جی ڈی پی کے تقریباً 0.6 فیصد کے مساوی مزید بڑھ جائے گا۔

حکومت نے توانائی کے شعبے میں گردش قرضے کا دیرینہ مسئلہ حل کرنے کے لیے اگرچہ اقدامات کا آغاز کیا ہے تاہم مالیاتی یکجائی کے لیے بنیادی اہمیت کی حامل دیگر ساختی اصلاحات (مثلاً استثنائتم کر کے جی ایس ٹی کی بنیاد وسیع کرنا، زرعی آمدنی پر ٹیکس، اور سرکاری شعبے کے اداروں کی تنظیم نو اور نجکاری) زیر التوا ہیں اور کثیر طرفہ اتفاق رائے کے منتظر ہیں۔ ان ساختی امور کو نمٹانے کے لیے نمایاں اقدامات نہ کیے گئے تو م س 12ء میں مالیاتی خسارہ 4.5 فیصد سے کم رکھنا مشکل ہوگا۔

## 5.2 اخراجات

جیسا کہ پہلے بتایا جا چکا ہے حکومت زیر جائزہ عرصے کے دوران مجموعی اخراجات محدود رکھنے میں کامیاب رہی ہے اور یہ مثبت پیش رفت ہے، تاہم بعض پریشان کن مشاہدات بھی موجود ہیں:

1۔ حکومت نے بجلی کے شعبے کی زراعت گھٹانے کا وعدہ کیا ہے تاہم مارچ 2011ء تک یہ زراعت 136.5 ارب روپے تک جا پہنچی ہے اور پورے سال کے ہدف 126.7 ارب روپے سے بڑھ چکی ہے۔<sup>2</sup>

2۔ م س 11ء کے پہلے نو ماہ کے دوران 353 ارب روپے کے ترقیاتی اخراجات نہ صرف ہدف سے کم ہیں بلکہ گزشتہ مالی سال کے اسی عرصے کے ترقیاتی اخراجات سے بھی کم ہیں (دیکھئے جدول 5.2)۔ واضح رہے کہ ترقیاتی اخراجات کا اصل بجٹ 740.1 ارب روپے تھا، تاہم اگست 2010ء میں سیلاب آیا تو حکومت نے یہ ترقیاتی فنڈ از سر نو مختص کرنے کا فیصلہ کیا اور ان کا رخ اس قدر قوی آفت سے نمٹنے اور بحالی کی سرگرمیوں کی طرف موڑ دیا۔ اس حکمت عملی سے حکومت کو غیر متوقع دھچکے پر قابو پانے میں اگرچہ مدد ملی تاہم ملک کی پیداواری استعداد میں سرمایہ

<sup>2</sup> واضح رہے کہ حکومت نے گیس کی فراہمی بجلی کے شعبے سے ہٹا کر کھاد سازوں کو دینے کا حال ہی میں فیصلہ کیا ہے۔ یورپا کی ملکی پیداوار میں متوقع اضافے سے درآمدات پر اور درآمدی کھاد پر ممکنہ زراعت کے سرکاری اخراجات گھٹ جائیں گے۔

جدول 5.2: اخراجات کا تجزیہ (ارب روپے)			
فیصد نمبر	جولائی تا مارچ		
	م 10ء	م 11ء	
مجموعی اخراجات	2,023.9	2,262.6	11.8
جاری اخراجات	1,659.9	1,909.8	15.1
وفاقی	1,222.6	1,345.7	10.1
سودی ادائیگیاں	473.5	507.4	7.2
دفعہ	269.8	335.1	24.2
تحفظ و نظم عامہ	32.1	43.3	35
اقتصادی امور	43.2	63.7	47.6
تعلیم و صحت	25.6	34.1	33.2
دیگر عام سرکاری خدمات	132.7	136.2	2.6
سماجی تحفظ	3.9	19	388.9
صوبائی	437.3	564.1	29
ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری	364	352.7	-3.1
سرکاری شعبے کے ترقیاتی اخراجات کے علاوہ	286.5	246.5	-13.9
وفاقی	169.3	130.4	-23
صوبائی	117.2	116.1	-0.9
پی ایس ڈی پی کے علاوہ	61	35.7	-41.5
خالص قرض گاری	16.5	70.5	
ملاحظہ فیصدی ڈی پی			
کل اخراجات	13.8	13.1	
جاری	11.3	11	
ترقیاتی	2.5	2	

کاری کے ضمن میں شدید پیچیدگیاں درآئیں۔<sup>3</sup>

3۔ سرکاری شعبے کے خسارے میں جانے والے ادارے مالیاتی وسائل پر بھاری بوجھ بنے ہوئے ہیں۔ مثلاً پاکستان ریلوے کی خراب مالی حالت کے باعث اسے جولائی تا مارچ م 11ء کے دوران 25.1 ارب روپے دیے گئے جو پورے سال کی بجٹ کی رقم 21.9 ارب روپے سے بھی زائد ہے۔<sup>4</sup> اسی طرح پاکستان اسٹیل ملز اور پی آئی اے نے جو تجارتی قرضے لیے ہیں حکومت کو ان پر سود ادا کرنا پڑ رہا ہے۔<sup>5</sup> زیر جائزہ عرصے کے دوران پاکستان ریلویز کو گرانٹس کی فراہمی اور پی آئی اے اور اسٹیل ملز کے سود کی ادائیگی بحیثیت مجموعی جاریہ اخراجات کے 1.6 فیصد (یا جی ڈی پی کے 0.2 فیصد) کے مساوی ہے۔ چنانچہ ان سرکاری اداروں کی تنظیم نو کو آگے بڑھانا مالیات کارساز ورنے کے لیے لازمی ہے۔

ایک اہم پیش رفت قومی مالی کمیشن ایوارڈ کے بعد وسائل کی وفاقی حکومت سے صوبوں کو منتقلی ہے، چنانچہ واضح طور پر دیکھا جاسکتا ہے کہ مجموعی

اخراجات میں صوبوں کا جو حصہ م 10ء کی تیسری سہ ماہی میں 28 فیصد تھا وہ رواں مالی سال کی تیسری سہ ماہی میں 32 فیصد ہو چکا ہے۔

### 5.3 محاصل

محاصل اکٹھا کرنے کا کام سال کے بیشتر حصے میں نامکمل رہا، ایف بی آر جولائی تا مارچ م 11ء کے دوران صرف 1020 ارب روپے جمع کر سکا یعنی ٹیکس کے سالانہ ہدف 644 فیصد ہی جمع کیا جاسکا (دیکھئے جدول 5.3)۔<sup>7</sup>

3 مجموعی اخراجات میں ترقیاتی اخراجات کا تناسب 25 فیصد کی پانچ سالہ اوسط سے گزر کر م 11ء میں 12 فیصد ہو گیا، تاہم یہ بات حیرت انگیز نہیں ہے کہ سرمایہ کاری بہ نسبت جی ڈی پی کی شرح بھی 20 فیصد سے زائد تھی اسی عرصے کے دوران گزر کر 12 فیصد ہو گئی۔

4 حکومت نے ریلویز کو اس گرانٹ کے علاوہ اس عرصے کے دوران پی ایس ڈی پی فنڈنگ کے تحت 2.3 ارب روپے بھی دیے ہیں۔

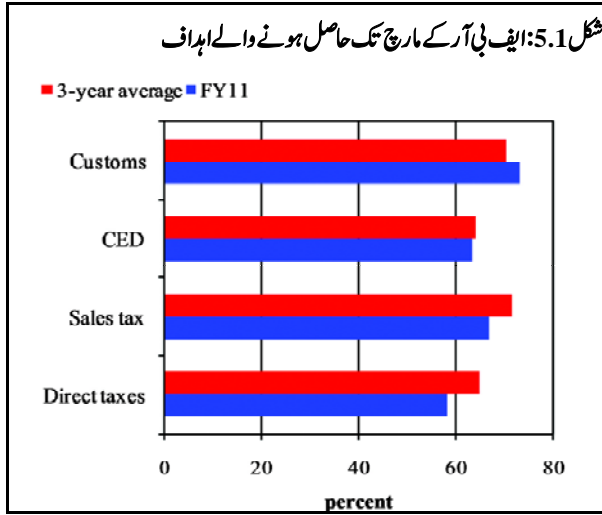
5 یہ رقم ان اداروں میں بعد ازاں سرکاری ایکویٹی تصویر کی جاتی ہے۔

6 فیڈرل بورڈ آف ریونیو (وفاقی و صوبائی) مجموعی ٹیکسوں کا تقریباً 90 فیصد اکٹھا کرتا ہے۔

7 گزشتہ تین سال کے دوران ایف بی آر نے جولائی تا مارچ اوسطاً 68 فیصد محاصل جمع کر لیے تھے۔

جدول 5.3: ایف بی آر ٹیکس وصولیاں (جولائی تا مارچ)

ہدف کا فیصد	فیصد نمو	م 11ء (سالانہ ہدف)	م 11ء	م 10ء	
60.9	11.5	626.9	381.6	342.3	بلا واسطہ ٹیکس
66.5	12.6	960.8	638.5	567.3	بالواسطہ ٹیکس
64.6	13.9	654.6	422.7	371.2	سیلز ٹیکس
67	5.6	132.9	89.1	84.4	ایف ای ڈی
73.2	13.5	173.3	126.8	111.7	کسٹم
64.3	12.2	1,588	1,020.1	909.6	مجموعی وصولیاں



زیادہ اہم بات یہ ہے کہ ٹیکس وصولی میں نمو گرائی کی موجودہ سطح 14 فیصد سے بھی کم ہوئی چنانچہ اس میں حقیقی معنوں میں کوئی نمو نہیں ہوئی۔ نیز جن شعبوں میں نمو ہو رہی ہے وہ یا تو ٹیکس کے دائرے سے باہر ہیں یا پھر ان پر معمولی ٹیکس عائد ہے (مثلاً زراعت اور خدمات)۔

براہ راست وصول ہونے والے ٹیکسوں کے معاملے میں ناقص کارکردگی کھل کر سامنے آئی۔ جولائی تا مارچ م 11ء کے دوران ایف بی آر براہ راست ٹیکسوں کے سالانہ ہدف کا صرف 58 فیصد وصول کر سکا۔ گزشتہ تین سال کے دوران نو ماہ کی اوسط وصولی 65 فیصد رہی ہے، یعنی حالیہ وصولی ماضی کے مقابلے میں بھی کم ہے (دیکھئے شکل 5.1)۔ براہ راست ٹیکسوں میں اس کی اہم عوامل یہ ہیں: اکٹم ٹیکس کی مقررہ تاریخیں بار بار ملتوی کرنا، ود ہولڈنگ ٹیکسوں کی ناقص ٹریکنگ،<sup>8</sup> اور آڈٹ اور معائنوں کے ذریعے عندالطلب وصولی جمع کرنے میں ادارہ جاتی نااہلی۔<sup>9</sup>

ان حالات میں 1,588 ارب روپے کا نظر ثانی شدہ ہدف حاصل کرنا بھی دشوار ہوگا، کیونکہ اس ہدف کے لیے ایف بی آر کو آخری سہ ماہی کے دوران ہر ماہ 189 ارب روپے جمع کرنے ہوں گے، اپریل 2011ء میں وہ صرف 127 ارب روپے اکٹھا کر سکا۔

محاصل میں کمی رواں سال ہی نہیں ہوئی، گزشتہ کئی سال سے ٹیکس کی نمو نامیہ جی ڈی پی کی نمو سے پیچھے رہی ہے۔ اس کے نتیجے میں ٹیکس بہ نسبت جی ڈی پی کی شرح 10 فیصد سے گریچی ہے جو کہ ہمسر ملکوں بھارت، انڈونیشیا اور سری لنکا کی ان اوسط شرحوں کے مقابلے میں خاصی کم ہے۔<sup>10</sup>

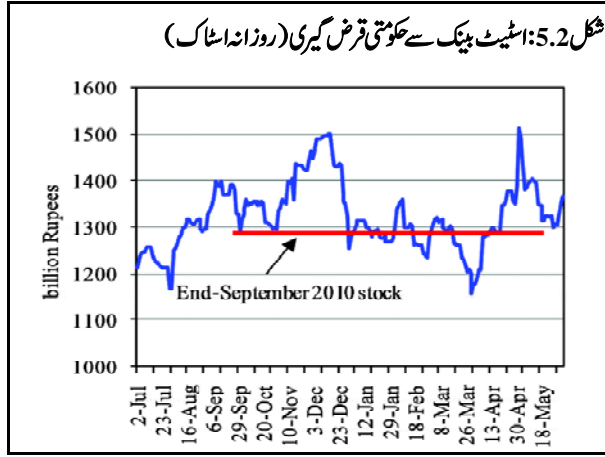
#### 5.4 میزانیہ مالکاری

بیرونی مالکاری چونکہ تو قعات سے کم رہی چنانچہ میزانی خسارے کی مالکاری کی ذمہ داری ملکی (بینک اور غیر بینک) ذرائع پر آن پڑی۔ حکومت نے

<sup>8</sup> آڈیٹر جنرل آف پاکستان کی ایک کارکردگی آڈٹ رپورٹ کے مطابق متعدد دفتری کمپنیاں، بینک اور قومی بچت مراکز منافع اور منافع منقسمہ پر ود ہولڈنگ ٹیکس کی پوری رقم جمع نہیں کراتے۔

<sup>9</sup> جولائی تا مارچ م 11ء کے دوران عندالطلب وصولی صرف 134.3 ارب روپے ہوئی جبکہ گزشتہ سال اسی عرصے میں 160.1 ارب روپے ہوئی تھی۔

<sup>10</sup> ”ترقی پذیر ملکوں میں حاصل جمع کرنا“، آئی ایم ایف پالیسی پیپر (انگریزی) 8 مارچ 2011ء۔



جولائی تا مارچ م س 11ء کے دوران ملکی ذرائع سے 700 ارب روپے قرض لیا جو گزشتہ مالی سال کے اسی عرصے کے دوران لیے گئے قرضے 533.3 ارب روپے سے 31.3 فیصد زائد ہے۔ تین سو ماہوں کے دوران خسارے کی مجموعی ملکی مالکاری جی ڈی پی کا 4 فیصد ہے۔ اتنے بھاری حجم کی ملکی مالکاری کے باعث نجی سرمایہ کاری کی مالکاری کے لیے رقم دستیاب نہ رہی۔<sup>11</sup>

مثبت امر یہ ہے کہ حکومت اسٹیٹ بینک سے اپنی قرض گیری بڑی حد تک ستمبر 2010ء کی سطح تک رکھنے میں کامیاب ہوئی (دیکھئے شکل 5.2)۔

## 5.5 ملکی قرضہ

بڑھتے ہوئے مالیاتی خسارے اور اس کی مالکاری کے لیے ملکی وسائل پر حکومت کے بھاری انحصار کے اثرات ملکی قرضے میں تیزی سے اضافے کی شکل میں واضح طور پر دیکھے جاسکتے ہیں۔ مارچ 2011ء کے اختتام پر واجب الادا ملکی قرضہ 5,463 ارب روپے (م س 11ء کی تخمین شدہ جی ڈی پی کا 30.2 فیصد) تک جا پہنچا جو م س 10ء کے اختتام کے واجب الادا قرضے سے 809 ارب روپے زائد ہے۔<sup>12</sup> سرسری تخمینے کے مطابق رواں مالی سال کی پہلی تین سو مایوں کے دوران ملکی قرضے میں ماہانہ 90 ارب روپے کا اضافہ ہوتا رہا۔ یہ پھیلتا ہوا حجم حکومت کے انتظام قرضہ اور اقتصادی استحکام کے حوالے سے تشویش کو بڑھاوا دے رہا ہے۔ انتظام ملکی قرضہ جات سے متعلق چند امور پر ذیل میں بحث کی گئی ہے۔

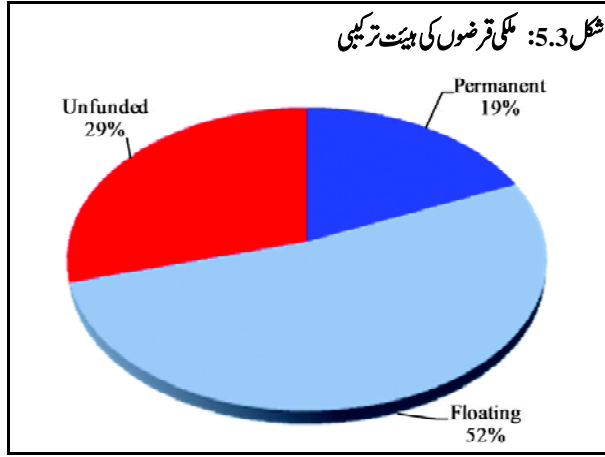
## اجرائے ثانی کا خطرہ<sup>13</sup>

ملکی قرضے کے تفصیلی تجزیے سے معلوم ہوتا ہے کہ مجموعی واجب الادا ملکی قرضے میں ایک سال کے اندر عرصیت پانے والے قرضے (رواں قرضہ) کا تناسب آخر مارچ 2011ء میں 52.2 فیصد تک جا پہنچا (دیکھئے شکل 5.3)۔ اس کا مطلب ہے، حکومت کو 2,854 ارب روپے کے سارے رواں قرضے کا سال میں کم از کم ایک بار اجرائے ثانی (rollover) کرنا پڑے گا۔ اگر معیشت کے دوسرے شعبوں سے قرضے کی طلب بڑھ جائے، بینکوں کی سیالیت کم ہو جائے تو اس سے اجرائے ثانی کا خطرہ دو چند ہو سکتا ہے۔

<sup>11</sup> واضح رہے کہ نجی شعبے میں قرضے کی کم طلب، اور زرمبادلہ کے ذخائر بڑھنے کے باعث روپے کی کافی سیالیت ہونے سے حکومت نے مالکاری کی بھاری ضروریات کو بآسانی پورا کر لیا۔

<sup>12</sup> اس میں اجناس کی خریداری کے لیے بینکوں سے صوبائی حکومتوں کی قرض گیریاں شامل نہیں ہیں۔ اجناس کی سرکاری خریداری پر بحث ”زراور بینکاری“ میں کی گئی ہے۔

<sup>13</sup> جب ملکوں کا قرضہ عرصیت کے نزدیک ہو اور اسے دوبارہ ایک نئے قرضے میں ڈھالنے کی ضرورت ہو تو انہیں اجرائے ثانی کا خطرہ درپیش ہوتا ہے، تاہم سیالیت کی قلت سے اجرائے ثانی بہت مہنگا ہو جاتا ہے۔



#### شرح سود کا خطرہ<sup>14</sup>

اجرائے ثانی کے خطرے کے علاوہ حکومت شرح سود کے نمایاں خطرے سے بھی دوچار ہے۔ رواں قرضے کے سارے حجم کی شرح سود سال میں کم از کم ایک بار از سر نو متعین ہوگی۔ ٹی بلوں پر اوسط شرح سود میں بالفرض 100 بی پی ایس اضافے کے نتیجے میں سودی ادائیگیاں 28.5 ارب روپے بڑھ جائیں گی۔ اگرچہ دلیل دی جاسکتی ہے کہ اسٹیٹ بینک کے ٹی بلز کی ہولڈنگز پر حاصل شدہ سود اسٹیٹ بینک کے 'منافع' کے طور پر واپس حکومت کو دے دیا جاتا ہے، تاہم ہمیں کمرشل بینکوں کے ملکی قرضے کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے۔

#### غیر فنڈ قرضے کی عرصیت

**جدول 5.4: حکومتی ملکی قرضے**

ارب روپے	م 10ء	مارچ 2011ء	تبدیلی
مستقل قرضے	794.3	1,007.6	213.3
رواں قرضے	2,399.1	2,853.9	454.8
غیر فنڈ قرضے	1,457.5	1,599.5	142
بیرونی کرنسی کے وثیقہ جات	3.1	1.5	-1.6
<b>کل</b>	<b>4,654</b>	<b>5,462.6</b>	<b>808.6</b>

حکومت قلیل مدتی قرضے سے اپنا اکتشاف بڑھارہی ہے، تاہم وہ قومی بچت اسکیموں (جسے غیر فنڈ قرضے کے درجے میں رکھا جاتا ہے) کے ذریعے متواتر قرض گیری کر رہی ہے، جو آخر مارچ 2011ء تک 1600 ارب روپے ہو چکا ہے (دیکھئے جدول 5.4)۔ جولائی تا مارچ م 11ء کے دوران غیر فنڈ قرضے میں 142 ارب روپے کی خالص آمد ہوئی۔ واضح رہے کہ غیر فنڈ قرضے کا انتظام دشوار ہوتا ہے، اس قرضے کے آلات قبل از وقت نقد کر لیے جائیں تو سرمایہ کاروں کو اپنی سرمایہ کاری کی قیمت کسی بھی وقت از سر نو متعین کرنے کا موقع مل جاتا ہے۔ اس سے نہ صرف حکومت کے لیے انتظام قرضہ پیچیدہ ہو جاتا ہے بلکہ بازارز میں غیر ضروری تغیر بھی جنم لیتا ہے۔

<sup>14</sup> شرح سود میں ردوبدل سے منسلک خطرہ، یعنی شرح سود میں تبدیلیاں قرضے کی ملکی ادائیگی کو متاثر کرتی ہے۔