

خصوصی سیکشن 2: پاکستان میں ہنگامی واجبات کا انتظام

ہنگامی واجبات بجٹ سے ہٹ کر وہ سرگرمیاں ہیں جو حکومت کی بیلنس شیٹ پر صرف اس وقت ظاہر ہوتی ہیں جب کوئی واقعہ درحقیقت رونما ہوتا ہے۔ ان کا تعلق عموماً حکومتی ضمانتوں سے ہوتا ہے جو صریح یا مضمر ہو سکتی ہیں۔ صریح واجبات وہ ضمانتیں ہیں جو تختی قومی حکومتوں، سرکاری یا نجی شعبے کے اداروں کو ان کے قرض کے عوض جاری کی جاتی ہیں۔ یہ صریح حکومتی ضمانتیں قانوناً کسی معاہدے کے ذریعے جاری کی جاتی ہیں جبکہ مضمر ضمانتیں اخلاقی ذمہ داری کی شکل میں ہوتی ہیں جیسے قدرتی آفات کے بعد آباد کاری کے اخراجات یا مسائل کا شکار بینکوں اور ریاسرکاری شعبے کے کاروباری اداروں (پی ایس این) کی بحرانوں کے دوران مدد۔

ہنگامی واجبات سے منسلک سب سے بڑا خطرہ ان کے واقع ہونے کے بعد مالیاتی لاگت ہے۔ جب وقوع ہو جائے تو ان کے نتیجے میں حکومتی وسائل پر اضافی بوجھ پڑ سکتا ہے

جدول خ 2.1: ہنگامی واجبات کے وقوع کی لاگت (1990-2014ء)				
قسم	موافق کی تعداد	جن مواقع پر لاگت آئی	اوسط لاگت*	زیادہ سے زیادہ لاگت*
مالی شعبہ	91	82	9.7	56.8
قانونی	9	9	7.9	15.3
تحتی قومی حکومتیں	13	9	3.7	12
سرکاری ملکی ادارے	32	31	3	15.1
قدرتی آفات	65	29	1.6	6
نجی غیر مالی شعبہ	7	6	1.7	4.5
پی پی پی ہیز	8	5	1.2	2
دیگر	5	3	1.4	2.5
کل	230	174	6.1	56.8

* بطور فیصد جی ڈی پی

ماخذ: بوداوغیر ہم (2016ء)

اور قرض رجبی ڈی پی کی شرح بلند ہو سکتی ہے۔ بوداوغیر ہم (2016ء) سے پتہ چلتا ہے کہ 1990-2014ء کے دوران ہنگامی واجبات — زیادہ تر مالی اداروں کو حکومتی اعانت کی شکل میں — ترقی یافتہ اور ابھرتی ہوئی معیشتوں میں مالیاتی وسائل کے ضیاع کا سبب بنی۔ ان تخمینوں سے اوسط لاگت جی ڈی پی کے 6.1 فیصد کے برابر ظاہر ہوتی ہے، میڈین جی ڈی پی کے 2.3 فیصد پر تھا (جدول خ 2.1)۔ ایک اور اہم نتیجہ یہ تھا کہ ہنگامی واجبات عموماً بحرانوں کے دور میں آتے ہیں، مثلاً 1997-98ء کے ایشیائی بحرانوں کے دوران ابھرتی ہوئی منڈی کی معیشتیں اور 2008ء کے عالمی مالی بحرانوں کے دوران ترقی یافتہ معیشتیں۔

جہاں تک پاکستان کا تعلق ہے، تازہ ترین دستیاب اعداد و شمار سے پتہ چلتا ہے

کہ جولائی تا دسمبر مالی سال 17ء کے دوران 586.3 ارب روپے کی نئی ضمانتیں جاری کی گئیں جبکہ پچھلے پانچ مالی سالوں کے دوران اوسطاً 143 ارب روپے کی ضمانتیں جاری ہوئی تھیں۔¹ نتیجے کے طور پر جون 2017ء تک ہنگامی واجبات کا واجب الادا اسٹاک بڑھ کر 936.9 ارب روپے یا جی ڈی پی کا 2.9 فیصد ہو گیا۔ اہم بات یہ ہے کہ لگ بھگ 90 فیصد ضمانتیں ملکی قرضوں پر تھیں۔

ضمانتیں عموماً پی ایس ایز کو ان کے نقصانات پورے کرنے اور ان کے روزمرہ کے کاموں کی مناسب انجام دہی کو یقینی بنانے کے لیے جاری کی جاتی ہیں۔² تاہم اس سے ایک اخلاقی اندیشہ (moral hazard) پیدا ہوتا ہے اور نادہندگی کا خطرہ بڑھ جاتا ہے کیونکہ ضمانتیں عموماً نادہندگی کی صورت میں نقصانات کا احاطہ کرتی ہیں۔ اداروں کے لحاظ سے ترتیب دی گئی تفصیلات سے ظاہر ہوتا ہے کہ گھائے میں جوئے والے ادارے اپنے روزمرہ کاموں کی انجام دہی کے لیے مستقل حکومتی ضمانتوں پر انحصار کرتے ہیں (جدول خ 2.2)۔³

¹ اس کا سبب زیادہ تر بجلی کے شعبے میں جاری سرمایہ کاریاں تھیں۔

² یہ قابل ذکر ہے کہ بچکاری کے باوجود پی ایس ایز معیشت کے لیے بہت اہمیت رکھتی ہیں۔ اول، آفتاب وغیر ہم (2013ء) نے ثابت کیا ہے کہ متعدد معاشی سرگرمیوں میں سوسے زائد پی ایس ایز شامل ہیں جو جی ڈی پی کا 10 فیصد اور منڈی کی سرمایہ کاری کا ایک تہائی ہیں۔ یہ پی ایس ایز بجلی، ٹرانسپورٹ، سامان کی نقل و حمل، بینکاری، نیسے وغیرہ جیسی عام خدمات فراہم کرتی ہیں۔ دوم، پی ایس ایز کے کام میں رکاوٹ سے سرکاری اشیاء کی ناقص فراہمی کے باعث نجی شعبے کی نمو کو نقصان ہو سکتا ہے۔

³ حکومتی ضمانتوں سے استفادہ کرنے والی بعض اہم پی ایس ایز کے تخمین شدہ نقصانات یہ تھے: پی آئی اے سی 29.9 ارب روپے (2015ء)، پاکستان ریلوے 28.2 ارب روپے (2015-16ء) اور بجلی کا شعبہ 18.5 ارب روپے (مالی سال 15ء)۔

جدول خ 2.2: بی ایس ایز کو حکومتی ضمانتیں						
ارب روپے						
م 17ء	م 16ء	م 15ء	م 14ء	م 13ء	م 12ء	م 11ء
	52.0					ایس ای سی ایم سی
	35.6		37.7			این بی جی سی ایل
	32.5	96.0		103.0	136.5	بی ایچ ٹی ایل
	18.7	58.8	38.5		9.5	بی آئی اے
			19.3			واپڈا
			4.2	20.0	8.9	بی ایس ایم
					43.9	سینٹرل یورجیشن کیمپن لمیٹڈ
	52.2	1.2	6.2	13.0	4.5	دیگر
568.3*	190.9	155.9	105.7	136.0	203.2	مجموعی (بہاؤ)
936.9	721.2	644	555	626.0	516.0	واجب الادا اسٹاک
فیصد جی ڈی پی						
1.8	0.6	0.6	0.4	0.6	1.0	بہاؤ
2.9	2.4	2.3	2.2	2.8	2.6	واجب الادا اسٹاک

* مطلق عدد مالی سال 17ء کی مدت میں بطور فیصد جی ڈی پی نئی ضمانتوں پر اعداد و شمار سے اخذ کیا گیا۔

ماخذ: ڈیٹ پالسی کو آرڈینیشن آف، فنانس ڈویژن (http://finance.gov.pk/dpco/guarantees.pdf)

نئی جاری کردہ ضمانتوں میں نمایاں اضافے کے باوجود یہ مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ 2005ء کے تحت مقرر کردہ حد یعنی جی ڈی پی کے 2 فیصد کے اندر رہی۔ ساتھ ہی بی ایس ایز کے قرضے کا اسٹاک مالی سال 17ء کے دوران تیزی سے بڑھا ہے۔ اس میں 232.2 ارب روپے کا اضافہ ہوا ہے اور بی ایس ای قرض کا اسٹاک جون 2017ء تک ایک ٹریلین روپے یا جی ڈی پی کے 3.5 فیصد کے برابر پہنچ گیا ہے (جدول خ 2.3)۔ ساتھ ہی زر اعانت پر، جو ضمانتوں کا متبادل ہے، اخراجات میں کمی آئی ہے (شکل خ 2.1)۔⁴

جدول خ 2.3: بی ایس ای قرضہ							
ارب روپے							
اسٹاک				بہاؤ			
جون 12ء	جون 13ء	جون 14ء	جون 15ء	جون 16ء	جون 17ء	م 16ء	م 17ء
281.1	312.2	366.2	458.7	568.1	822.8	109.3	254.7
9.6	9	20.6	18.9	55.8	81.4	36.9	25.7
1.1	0.9	2.5	2.3	2	3.1	-0.3	1.2
48.3	61.1	67.6	78.7	99.8	122.4	21.1	22.6
25	36	39.7	42.3	43.2	43.2	0.9	0
197.1	205.2	235.9	316.6	367.3	575.6	50.7	205.3
144.2	183.2	203.8	252.6	294.0	283.8	41.3	-10.2
21.4	59.3	53.1	98.7	132.5	127.3	33.8	-5.2
122.8	123.9	150.7	153.9	161.4	156.5	7.5	-4.9
425.2	495.2	569.8	711.3	862.1	1106.6	150.8	244.5
کل							
2.1	2.2	2.3	2.6	3.0	3.5	-	-
مجموعی قرض بطور فیصد جی ڈی پی							

ماخذ: بینک دولت پاکستان

⁴ بالعموم یہ سمجھا جاتا ہے کہ حکومتی ضمانتیں زر اعانت یا براہ راست منتقلی کا متبادل ہیں۔ ان دونوں میں کلیدی فرق ان کا مالیاتی کھاتے پر اثر ہے۔ زر اعانت براہ راست بجٹ پر اثر ڈالتی ہے اور سرکاری قرضہ بڑھا دیتی ہے جبکہ ضمانتیں صرف اس وقت اثر مرتب کرتی ہیں جب وقوع پذیر ہوں۔ جہاں تک لاگت کا تعلق ہے، ضمانتوں کا اجرا براہ راست زر اعانت سے سستا ہو سکتا ہے اگر نابدہنگی کا خطرہ کم ہو۔ تاہم اس کے نتیجے میں اخلاقی اندیشے کے روپے کی بنا پر اضافی لاگت آسکتی ہے، استفادہ کنندہ اور جاری کنندہ دونوں کے نقطہ نگاہ سے۔ جب قرض گاری کی ضمانت دی جاتی ہے تو یہ ہو سکتا ہے کہ استفادہ کنندہ نقصانات کی روک تھام کرنے کی ناکافی کوشش کرے۔ جاری کنندہ کے نقطہ نظر سے اس قسم کی اعانت میں بجٹ سازی کے عمل میں کوئی منظوری یا چھان بین شامل نہیں ہوتی۔

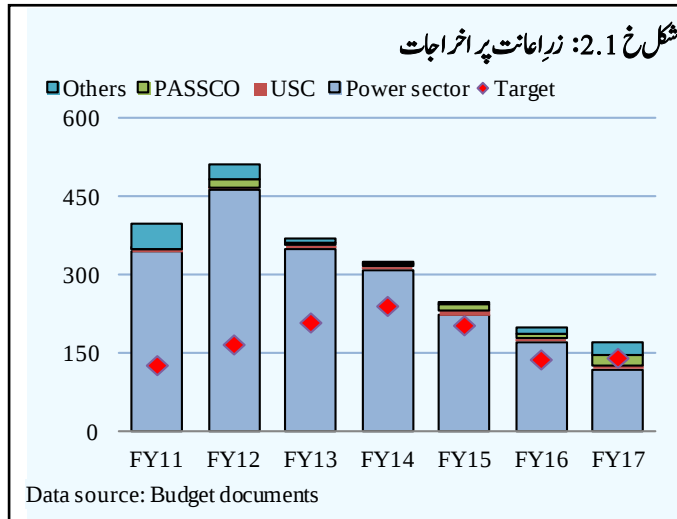
مالیاتی کارروائی کے اعداد و شمار سے ظاہر ہوتا ہے کہ ہنگامی واجبات پر حکومتی اخراجات پچھلے چند برسوں میں جی ڈی پی کی فیصد کے لحاظ سے بالعموم کم ہوئے ہیں (شکل خ 2.2)۔ کچھ بہتری کے باوجود پی ایس ایز کے سالانہ مالی نقصانات جی ڈی پی کے 0.3 فیصد پر ہیں اور مجموعی طور پر جی ڈی پی کے 3.8 کے لگ بھگ ہیں (ماخذ: آئی ایم ایف کے تخمینے)۔ پی ایس ایز کی بیشتر قرض گیری کے پیچھے موجود حکومتی ضمانتوں اور ان نقصانات کا احاطہ کرنے کے لیے حکومتی گرانٹس کی ضرورت کے پیش نظر مستقبل میں مالیاتی لاگت بڑھ سکتی ہے۔

مالیاتی کھاتوں اور سرکاری قرضے پر ہنگامی واجبات کا اثر کیسے کم سے کم کیا جائے؟

ہنگامی واجبات سے اجتناب حکومتوں کے لیے نہ تو قابل عمل ہے اور نہ ہی حقیقت پسندانہ۔ مالیاتی لاگت اور قرض کی پائیداری پر اثر کم کرنے کے لیے ہنگامی واجبات کا انتظام کرنا ضروری ہے۔ خاص طور پر سی پیک کے تحت چلنے والے منصوبوں کے پیش نظر، جن میں سے کچھ سرکاری اور نجی شراکت داری میں ہیں، یہ زیادہ ضروری ہو گیا ہے۔ ہنگامی واجبات کی نگرانی نہ کرنے کے نتیجے میں یا تو مالیاتی لاگت پیدا ہو سکتی ہے یا سرکاری اداروں کے منصوبوں یا پیداواری عمل میں انتشار جنم لے سکتا ہے۔ اس حوالے سے بیشتر ممالک کی جانب سے ہنگامی واجبات سے منسلک خطرات سے نمٹنے کے لیے اختیار کردہ بہترین طور طریقوں کا خلاصہ ذیل میں دیا گیا ہے:

ہنگامی واجبات کے اسٹاک بہاؤ پر بالائی حد

پاکستان اس بہترین رواج کو پہلے ہی اختیار کر چکا ہے اور مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ 2005ء کے تحت نئی ضمانتوں کے اجراء پر جی ڈی پی کے 2 فیصد کی بالائی حد عائد کر چکا ہے۔ چند ممالک نے ضمانتوں کے اسٹاک پر بھی حد متعارف کرائی ہے۔ مثال کے طور پر جنوبی افریقہ خالص قرض اور ہنگامی واجبات کے مجموعے کو جی ڈی پی کے 50 فیصد تک محدود کرتا ہے۔ اسی طرح بھارت میں بعض ریاستوں کے لیے قواعد ہیں جن کے تحت واجب الادا ریاستی ضمانتیں ان کے محاصل کی کچھ شرح فیصد (70-80 فیصد کے لگ بھگ) سے تجاوز نہیں کرنی چاہئیں۔ حکومتی ضمانتوں کے اسٹاک کو محدود کرنا پاکستان کے لیے اہم ہے کیونکہ پچھلے پانچ برسوں میں ہنگامی واجبات کا واجب الادا اسٹاک جی ڈی پی کے 2.5 فیصد کے قریب رہا ہے۔



ہنگامی واجبات کی پارلیمانی منظوری

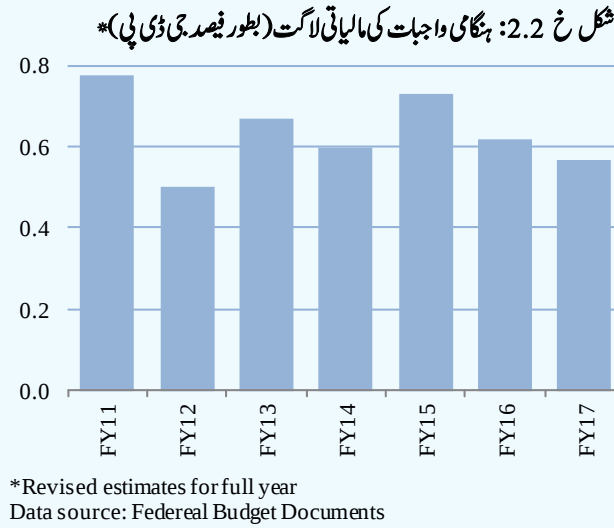
کئی او ای سی ڈی ممالک میں قرضوں کی ضمانت کے لیے پارلیمانی منظوری درکار ہوتی ہے۔ بعض ملکوں میں یہ شرط بجٹ قوانین کا حصہ ہے اور کچھ ملکوں میں آئین میں درج ہے۔ مثال کے طور پر سوئیڈن کے بجٹ قانون میں صرف پارلیمنٹ کے منظور کردہ مقاصد کے لیے ضمانتوں کی اجازت ہے جبکہ فن لینڈ اور جرمنی میں یہ شرط آئین میں لکھی ہوئی ہے۔ بعض مقامات پر وزارت خزانہ کو ضمانت منظور کرنے کا اختیار ہے تاہم اس کے وقوع پذیر ہونے کے وقت انہیں پارلیمنٹ کو اطلاع دینی ہوتی ہے (مثلاً جنوبی افریقہ میں)۔

ہنگامی واجبات کی پارلیمنٹ سے منظوری کا منطقی جواز یہ ہے کہ مالیاتی کھاتوں پر ان کا مکمل اثر ہوتا ہے۔ خاص طور پر صریح ضمانتوں کو حکومتی قرضہ جاتی آلات کی طرح سمجھا جاتا ہے جن کے لیے ہنگامی اخراجات کی ضرورت ہوتی ہے جن کے لیے منظوری درکار ہوتی ہے جیسا کہ روایتی اخراجات کی صورت میں ہوتا ہے۔

مالی دعووں پر حد عائد کرنا

جب قرض گاری کو حکومتی ضمانتوں کو مکمل پشت پناہی حاصل ہو تو بینکوں کے پاس یہ ترغیب نہیں ہوتی کہ وہ قرض لینے والے کی قرض کی اہلیت کے حوالے سے بھرپور چھان بین کریں گے۔ اس قسم کے اخلاقی اندیشے کو کم کرنے کا ایک طریقہ یہ ہو سکتا ہے کہ خطرے میں سے کچھ حصے کا نجی شعبے کے ساتھ اشتراک کر لیا جائے۔ عام طور پر حکومتیں ان مالی دعووں پر حد مقرر کرتی ہیں جو ہنگامی واسجے کے وقوع پذیر ہونے کی صورت میں آسکتے ہیں۔ مثال کے طور پر کینیڈا میں حکومت ضمانتوں پر زیادہ سے زیادہ

85 فیصد کی حد مقرر کرتی ہے جبکہ یورپی یونین کے ممالک میں حکومت پر کسی قرض پر 80 فیصد سے زائد کی ضمانت دینے کی ممانعت ہے۔



ہنگامی ریزرو فنڈ

بیشتر ممالک بجٹ میں ہنگامی ریزرو فنڈ کی شکل میں مالکاری کا انتظام کرتے ہیں جو ہنگامی واجبات کی ضرورت کی صورت میں استعمال کیا جاسکتا ہے۔ اس فنڈ کا حجم کم ہوتا ہے (عموماً مجموعی اخراجات کے 3 فیصد سے کم) اور اس کا استعمال صرف ہنگامی واجبات سے متعلق اشیائیک محدود ہوتا ہے۔ قدرتی آفات کے لیے بیشتر ممالک میں ہنگامی فنڈ موجود ہیں جبکہ کولمبیا میں ریاستی اداروں کے لیے ہنگامی فنڈ ہے۔ اس

فنڈ کا انتظام وزارت خزانہ چلاتا ہے اور اس میں رقم کا بندوبست اس طرح ہوتا ہے کہ سرکاری ادارے جتنی ضمانتیں استعمال کرتے ہیں اس حساب سے ان پر فیس عائد کی جاتی ہے۔ پبلک ڈیٹ آفس انفرادی اداروں کی کٹری بیوشن کو جانچنے کا ذمہ دار ہے اور اس امر کو یقینی بناتا ہے کہ ہنگامی واجبات کی موجودہ مالیاتی بیوشن کی موجودہ مالیت سے ہم آہنگ ہوں۔

پاکستان کے آڈیٹر جنرل کے ذریعے چھان بین

بیشتر ممالک میں اعلیٰ آڈٹ ادارے ہیں جو ہنگامی قرضوں کی نگرانی اور آڈٹ کے ذمہ دار ہیں۔ آڈٹ آفس حکومت کے دیگر معاشی فیصلوں کے آئندہ مضمرات کی چھان بین کے علاوہ ہنگامی واجبات کے مالیاتی اثر کا بھی جائزہ لیتا ہے (مثلاً لیتھویینیا، میکسیکو، برنگال اور سویڈن)۔ اعلیٰ آڈٹ اداروں کی رپورٹیں عموماً پارلیمنٹ کو پیش کی جاتی ہیں جو یا تو علیحدہ ہوتی ہیں یا پھر ان اداروں کی سالانہ رپورٹوں کا حصہ ہوتی ہیں۔

فوری انتباہ کا نظام

بیشتر ممالک نے حکومتی ضمانتوں کے اجراء کے لیے ایک فوری انتباہ کا نظام تیار کیا ہے۔ مثال کے طور پر آسٹریلیا میں رہنما خطوط کی رو سے ضروری ہے کہ اگر نادر ہندگی کا صریح خطرہ موجود ہو اور متوقع فوائد ضمانت سے منسلک خطرات سے زیادہ ہوں تو حکومت ضمانت جاری نہ کرے، خواہ منسلک خطرات کا انتظام کمرشل نیسے کے ذریعے کر لیا گیا ہو۔

کینیڈا میں بھی اس سے ملتا جلتا اصول ہے جس کے تحت وہ یہ جانچتے ہیں کہ حکومتی ضمانت کے بغیر منصوبہ جاتی مالکاری کا امکان کیا ہے اور آیا مستقبل میں اصل رقم اور سودی ادائیگی کا احاطہ کرنے کے لیے رقم مہیا ہو سکے گی۔ یورپی یونین میں فریم ورک ضمانتوں کی فراہمی مخصوص سرگرمیوں تک محدود ہے۔

حوالہ جات

- ایلن، جناب رچرڈ آئی، اور جناب میگوئیل اے ایلوز۔ سرکاری کارپوریشنز کی مالیاتی نگرانی کو کیسے بہتر بنایا جائے۔ عالمی مالیاتی فنڈ، 2016ء۔
- آفتاب، ثروت، اور سرمہ شیخ۔ ”پاکستان پالیسی نوٹ 4۔“
- بووا، محترمہ ایلوا۔ ہنگامی واجبات کی مالیاتی لاگت۔ عالمی مالیاتی فنڈ، 2016ء۔
- ٹیر مناسیان، ٹیریزا۔ ”حکومتی ضمانتیں اور مالیاتی خطرہ۔“ شعبہ مالیاتی امور، عالمی مالیاتی فنڈ، 2005ء۔
- سیبوٹری، ایلونا۔ ہنگامی واجبات: مسائل اور عمل۔ نمبر 8-245۔ عالمی مالیاتی فنڈ، 2008ء۔
- گیمپر، کیتھرین، وغیرہم۔ ”قدرتی آفات سے متعلق ہنگامی واجبات کا انتظام۔“ (2017ء)۔