

জাতীয় সংলাপ

জাতীয় ও স্থানীয় সরকারের মধ্যে আদর্শ কর বন্টন (Tax sharing) নীতি পর্যালোচনা

৫ ডিসেম্বর ২০১৬; এনএলআইজি

আয়োজনে: সোসাইটি ফর পার্টিসিপেটরী এডুকেশন এন্ড ডেভেলপমেন্ট (এসপিইডি)

সার-সংক্ষেপ: গণতান্ত্রিক শাসন ব্যবস্থায় স্থানীয় সরকারের গুরুত্ব অপরিসীম। শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার ভেতর দিয়ে সিদ্ধান্ত গ্রহণ ও বাস্তবায়নে জন-অংশগ্রহণ নিশ্চিত করা যায়। রাষ্ট্রীয় সেবা প্রাপ্তিও সহজতর হয়। স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করার অন্যতম হাতিয়ার হলো আর্থিকভাবে এগুলিকে ক্ষমতায়িত করা। আর্থিক ক্ষমতায়নের একটি প্রধানতম দিক হলো জাতীয় বা কেন্দ্রীয় সরকারের সাথে স্থানীয় সরকারসমূহের কর-বন্টন সংক্রান্ত সু-সমন্বিত নীতিমালার উপস্থিতি। বাংলাদেশে পাঁচ ধরনের স্থানীয় সরকার আছে-জেলা পরিষদ, উপজেলা পরিষদ, ইউনিয়ন পরিষদ, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন। প্রত্যেকটি স্থানীয় সরকারের জন্য আলাদা আলাদা আইন রয়েছে। কর-আহরণ ও বন্টন সংক্রান্ত আলাদা আলাদা আইনও রয়েছে। কিন্তু জাতীয় ও স্থানীয় সরকারের মধ্যে কর বন্টন সংক্রান্ত কোন সু-সমন্বিত নীতিমালা নেই। বিদ্যমান ব্যবস্থায় এক ধরনের সমন্বয়হীনতা লক্ষ্য করা যায়। এ কারণেই বর্তমান সরকারের ৭ম পঞ্চবার্ষিক পরিকল্পনায় এ সংক্রান্ত একটি সমন্বিত পরিকল্পনা প্রণয়নের ওপর বিশেষভাবে গুরুত্বারোপ করা হয়েছে। পরিকল্পনা দলিলে বলা হয়েছে, 'A comprehensive Tax sharing formula will be adopted in the National Tax Policy for sharing national Tax revenue between National & Local Governments. It will enhance the direct accountability of Government at both the level to the Tax payers' জাতীয় কর-নীতির আওতায় জাতীয় ও স্থানীয় সরকারের মধ্যে এ ধরনের একটি সু-সমন্বিত নীতিমালা স্থানীয় সরকারের ক্ষমতায়নের জন্য অত্যন্ত গুরুত্বপূর্ণ। তাই এ বিষয়ে নাগরিক সমাজ ও নীতি নির্ধারক মহলে আলোচনা-পর্যালোচনার প্রয়োজন রয়েছে। আমরা মনে করি, স্থানীয় সরকারের প্রতিটি স্তরের কাজ, সামর্থ্য ও গুরুত্বের বিবেচনায় জাতীয় সরকারের সাথে একটি সমন্বিত কর বন্টন নীতিমালা প্রণীত হওয়া উচিত।

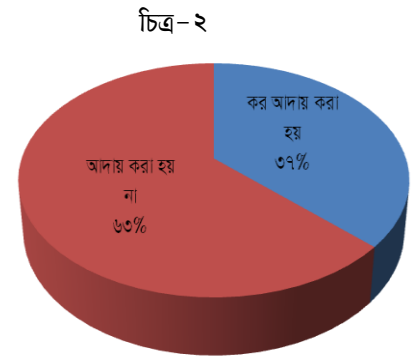
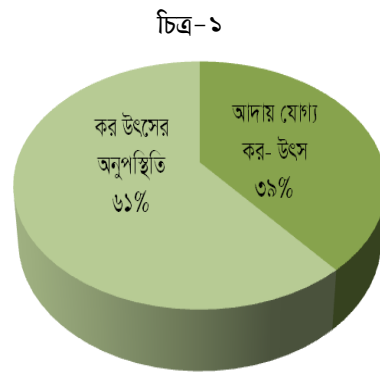
স্থানীয় সরকারের আয় ও 'কর বন্টন' ব্যবস্থা: গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ সংবিধানের ৫৯ ও ৬০ অনুচ্ছেদে স্থানীয় সরকারের প্রতিষ্ঠা ও এর কার্যক্রমের কথা উল্লেখ করা হয়েছে। বিশেষ করে ৬০ অনুচ্ছেদে করারোপ করার ক্ষমতাসহ বাজেট প্রস্তুতকরণ ও তহবিল রক্ষণাবেক্ষণের কথা বলা হয়েছে। বিদ্যমান পাঁচ ধরনের স্থানীয় সরকারের মধ্যে সুনির্দিষ্টভাবে ৩টির ক্ষেত্রে 'ট্যাক্স সিডিউল' রয়েছে যেমন-স্থানীয় সরকারের ইউনিয়ন পরিষদ (ট্যাক্স সিডিউল-২০১৩), পৌরসভা (ট্যাক্স সিডিউল-২০১৪) এবং সিটি কর্পোরেশন (ট্যাক্স সিডিউল-২০১৬)। উপজেলা পরিষদ ও জেলা পরিষদের জন্য আলাদা কোন 'ট্যাক্স সিডিউল' নেই। তবে উপজেলা পরিষদের ম্যানুয়াল ২০১৩-এ কর আদায় ও বন্টনের ক্ষেত্রে ২/১টি বিষয়ের বর্ণনা রয়েছে। যেমন-ভূমি হস্তান্তর কর-এর ১% এবং হাটবাজারের ইজারালব্ধ আয় বন্টন পদ্ধতি। উপজেলা পরিষদ আইন ২০০৯-এ কর আহরণের বিভিন্ন উৎসের কথা বলা হয়েছে। আইনের চতুর্থ তফসিল-এ বলা হয়েছে-

১. উপজেলার আওতাভুক্ত এলাকায় অবস্থিত সরকার কর্তৃক নির্ধারিত হাট-বাজার, হস্তান্তরিত জলমহাল ও ফরীষাট হতে ইজারালব্ধ আয়।
২. যে সকল উপজেলায় পৌরসভা গঠিত হয় নাই সেখানে সীমানা নির্ধারণপূর্বক উক্ত সীমানা, অতঃপর থানা সদর বলিয়া উল্লিখিত, এর মধ্য অবস্থিত ব্যবসা-বাণিজ্য প্রতিষ্ঠান ও শিল্প কারখানার উপর ধার্যকৃত কর।
৩. (ক) যে সকল উপজেলায় পৌরসভা নাই সেখানে থানা সদর অবস্থিত সিনেমার উপর কর;
(খ) নাটক, থিয়েটার ও যাত্রার উপর করের অংশ বিশেষ, যাহা বিধি দ্বারা নির্ধারিত হয়।
৪. রাস্তা আলোকিতকরণের উপর ধার্যকৃত কর।
৫. বেসরকারীভাবে আয়োজিত মেলা, প্রদর্শনী ও বিনোদনমূলক অনুষ্ঠানের উপর ধার্যকৃত ফি।
৬. ইউনিয়ন পরিষদের নির্ধারিত খাত এবং সংশ্লিষ্ট উপজেলার আওতা বহির্ভূত খাত ব্যতীত বিভিন্ন ব্যবসা, বৃত্তি ও পেশার উপর
৭. পরিষদ কর্তৃক প্রদত্ত লাইসেন্স ও পারমিটের উপর ধার্যকৃত ফি ইত্যাদি।
৮. উপজেলা এলাকাভুক্ত সম্পত্তি হস্তান্তর বাবদ আদায়কৃত রেজিস্ট্রেশন ফিসের ১% এবং আদায়কৃত ভূমি উন্নয়ন করের ২%।
৯. সরকার কর্তৃক সময় সময় নির্দেশিত অন্য কোন খাতের উপর আরোপিত কর, রেইট, টোল, ফিস বা অন্য কোন উৎস হতে অর্জিত আয়।

আগেই বলা হয়েছে যে, জেলা পরিষদ-এর ট্যাক্স সিডিউল নেই। কিন্তু জেলা পরিষদ আইন ২০০০-এর ১৯ নং ধারায় বলা আছে- পরিষদ কর্তৃক আরোপনীয় কর হিসেবে যে কোন কর, রেইট, টোল এবং ফিস নির্ধারিত পদ্ধতিতে আরোপ করতে পারবে। নমুনা কর তফসিল হিসেবে বলা হয়েছে-সরকার পরিষদের জন্য নমুনা কর-তফসিল প্রণয়ন করতে পারবে এবং অনুরূপ তফসিল প্রণীত হলে পরিষদ এর রেইট, টোল বা ফিস আরোপের ক্ষেত্রে উক্ত তফসিল দ্বারা পরিচালিত হবে। কর আদায়: আইন ভিন্ন রূপ বিধান না থাকলে, পরিষদের সকল কর, রেইট, টোল এবং ফিস নির্ধারিত ব্যক্তি ব্যক্তি কর্তৃক নির্ধারিত পদ্ধতিতে আদায় করা হবে।

ইউনিয়ন পরিষদের ক্ষেত্রে ‘আদর্শ কর তফসিল-২০১৩’ অনুযায়ী দেখা যায়, ইউনিয়ন পরিষদ প্রায় ৭৮টি খাত থেকে তার রাজস্ব আয় সংগ্রহ করতে পারে। এর মধ্যে ভূমির ওপর কর, ব্যবসা, পেশা, সিনেমা, হাট বাজার ও ফেরিঘাট ইজারা; সীমানার মধ্যে হস্তান্তরিত জলমহাল, পাথরমহাল, বালুমহলের আয়ের সরকার নির্ধারিত অংশ; স্থাবর সম্পত্তি হস্তান্তর কর, ভূমি উন্নয়ন কর সংক্রান্ত আয়ের অংশ ইত্যাদি অন্যতম। কিন্তু বেশিরভাগ ক্ষেত্রেই ইউনিয়ন পরিষদগুলি নানা রাজনৈতিক ও স্থানীয় অবস্থা বিবেচনায় বেশিরভাগ উৎস থেকে কর আহরণ করে না।

১৫টি ইউনিয়ন পরিষদের আয়ের চিত্র^১ বিশ্লেষণ করে দেখা গিয়েছে - ভৌগোলিক বাস্তবতার ভিন্নতার কারণে সকল ইউনিয়নে সকল ধরনের আয়ের উৎস বিরাজ করে না। এক্ষেত্রে ৭৮টি উৎসের মধ্যে মাত্র ৩০টি খাত (৩৯%) থেকে অর্থ আদায় করা সম্ভব হয়। বাকি ৪৮টি (৬১%) খাত থেকে কোন অর্থ আদায় সম্ভব নয় (চিত্র-১)। কিন্তু লক্ষণীয় বিষয় হলো, যে ৩০টি সম্ভাব্য উৎস থেকে আলোচ্য ১৫টি ইউনিয়ন পরিষদ অর্থ আদায় করতে পারে, তার মধ্যে বাস্তবে তারা মাত্র ১১টি (৩৭%) উৎস থেকে অর্থ আদায় করছে। আদায়যোগ্য বাকি ১৯টি (৬৩%) উৎস থেকে কোন অর্থ আদায় করছে না (চিত্র-২)। জাতীয় সরকারের সাথে কর বন্টন বা ভাগাভাগির ক্ষেত্রগুলিও খুবই সীমিত।



স্থানীয় সরকারের কর আহরণ ও কর বন্টন সাধারণ পর্যবেক্ষণ: বিদ্যমান বিভিন্ন ‘কর তফসিল’গুলি থেকে সাধারণ পর্যবেক্ষণে মনে হয়, এগুলি কোন সুনির্দিষ্ট নীতিমালার ভিত্তিতে তৈরি করা হয়নি। এমনকি এগুলি তৈরি করার ক্ষেত্রে ভৌগোলিক অবস্থান, সংস্কৃতি, উন্নয়নের স্তর, করের বিপরীতে সেবা এবং জাতীয় করনীতির সাথে সমন্বয় ইত্যাদি বিষয় বিবেচিত হয়নি।

স্থানীয় সরকারসমূহের কর আহরণ ও করবন্টনের একটি নমুনা পর্যবেক্ষণ

কর সংগ্রহের উৎস/রাজস্ব আয়ের খাত	কর সংগ্রহের হার				সিটি কর্পোরেশন	জাতীয় সরকার	মন্তব্য
	ইউনিয়ন পরিষদ	উপজেলা পরিষদ	জেলা পরিষদ	পৌরসভা			
ভিটেমাটির উপর কর	০%	-	-	-	-		
স্থাবর সম্পত্তি /ভূমি হস্তান্তর কর	১%	১%	১%	২%	২%		
ইমারত ও ভূমির উপর কর	৭%	-	-	৭%	৭%		

^১ ইউনিয়ন পরিষদের সম্পদ আহরণ, স্বশাসন ও উন্নয়ন, এসপিইডি, ২০১৬

কর সংগ্রহের উৎস/রাজস্ব আয়ের খাত	কর সংগ্রহের হার					জাতীয় সরকার	মন্তব্য
	ইউনিয়ন পরিষদ	উপজেলা পরিষদ	জেলা পরিষদ	পৌরসভা	সিটি কর্পোরেশন		
ভূমি উন্নয়ন কর	-	-	২%	-	-		
বাজার কর	১%		-	-	-		
বিনোদন মূলক পার্ক	২%	-	-	-	-		
সিনেমা, নাট্য প্রদর্শনী এবং অন্যান্য আমোদ-প্রমোদ ও চিত্তবিনোদন	১০%	-	-	১৫%	-		
পয়ঃনিষ্কাশন	১২%	-	-	১২%	-		
পানি স্থাপনা ও সরবরাহ ব্যবস্থার জন্য রেইট	২%	-	-	১০%	৩%		
হাট বাজার ইজারালব্ধ আয় (উপজেলা ও ইউনিয়ন পরিষদ এলাকার)	২৫%	৬৬%	-	-	-	৯%	ইউপি: ২০% সিটি, দফাদার ও মহল্লাদারদের বেতন এবং ৫% হাট-বাজারের উন্নয়নের জন্য জাতীয় সরকার: ৫% অর্থ সেলামীস্বরূপ সরকার এবং এবং ৪% অর্থ মুক্তিযোদ্ধাদের কল্যাণে উপজেলা: ■ ১৫% হাটবাজারের রক্ষণাবেক্ষণ, ■ ১০% উন্নয়ন তহবিল এবং অবশিষ্ট ৪১% অর্থ উপজেলা পরিষদের রাজস্ব আয়
হাট বাজার ইজারালব্ধ আয় (সিটি কর্পোরেশন ও পৌরসভা এলাকার)	২৫%	-	-	-	৯১%	৯%	■ সরকার: ৫% অর্থ সেলামীস্বরূপ সরকার এবং এবং ৪% অর্থ মুক্তিযোদ্ধাদের কল্যাণে ■ পৌরসভা/সিটি কর্পোরেশন: ৪৫% অর্থ পৌরসভা/সিটি কর্পোরেশনের হাট- বাজারের রক্ষণাবেক্ষণ এবং অবশিষ্ট ৪৬% অর্থ পৌরসভা/সিটি কর্পোরেশনের রাজস্ব আয়
স্বাস্থ্য কর	-	-	-	-	৮%		
বিশেষ উন্নয়ন ও সেবামূলক কাজের জন্য	-	-	-	২%	-		
ময়লা আবর্জনা অপসারণ	-	-	-	৭%	৭%		

কর সংগ্রহের উৎস/রাজস্ব আয়ের খাত	কর সংগ্রহের হার				সিটি কর্পোরেশন	জাতীয় সরকার	মন্তব্য
	ইউনিয়ন পরিষদ	উপজেলা পরিষদ	জেলা পরিষদ	পৌরসভা			
রেট							
বাহি রেইট	২%	-	-	৩%	৫%		
সারচার্জ ট্রেড লাইসেন্স ফি ও নবায়ন)	-	-	-	৫%			৩০ সেপ্টেম্বর এর মধ্যে নবায়নে ব্যর্থদের নিকট থেকে ১০% অতিরিক্ত ফি নেয়া হয়।
ব্যবসা, বৃত্তি বা পেশার উপর কর	-	-	-	-	-	-	ব্যবসায় মূলধন বিনিয়োগের উপর কর নির্ধারিত হয়ে থাকে। ইউপি, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন-৩০০/- থেকে ১,০০,০০০/- পর্যন্ত মূলধনের উপর হিসাব করে কর নেয়া হয়।
বিবাহ, দত্তক, জন্ম ও মৃত্যু সার্টিফিকেট	-	-	-	-	-	-	ইউপি, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন এলাকায়: ১০০/- থেকে ৫০,০০০/- পর্যন্ত মূলধনের উপর হিসাব করে কর নেয়া হয়।
পশু জবাই ফি	-	-	-	-	-	-	ইউপি, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন এলাকায়: ১০/- থেকে ১৫০/- পর্যন্ত কর হিসাবে আদায় করা হয়
সিনেমা অডিও ভিজুয়াল প্রদর্শনীর উপর	-	-	-	-	১৫%		
জলমহল ও পুকুর ইজারা লবধ আয়	-	-	১০০%	-	-	-	যিনি ইজারা নেন তাকে মোট টাকার উপর ২০% হারে ভ্যাট সরকারকে দিতে হয়
ফেরিঘাট ইজারালবধ আয়	-	-	১০০%	-	-	-	যিনি ইজারা নেন তার কাছ থেকে মোট টাকার উপর ২০% হারে ভ্যাট সরকারকে দেয়া হয়
বাস টার্মিনাল, যাত্রী ছাউনী, পিকনিক স্পট	-	-	১০০%	-	-	-	যিনি ইজারা নেন তাকে মোট টাকার উপর ২০% হারে ভ্যাট সরকারকে দিতে হয়
ডাকবাংলো থেকে	-	-		-	-	-	

উপর্যুক্ত নমুনা থেকে ইউনিয়ন পরিষদ, উপজেলা পরিষদ, জেলা পরিষদ, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন-এর কর সংগ্রহের খাত এবং
সংগ্রহের % বিশ্লেষণ করলে দেখা যায় কোথাও খাত আছে কিন্তু সেখান থেকে শতকরা কত হারে কর সংগ্রহ করবে তা স্পষ্ট হয়নি।
যেমন উদাহরণ হিসেবে বলা যায়, ইউনিয়ন পরিষদ এলাকায় সাধারণত পয়ঃনিষ্কাশনে তেমন কোন পরিবহন প্রয়োজন হয় না অথচ

এখানে ১২% হিসেবে কর আদায়ের কথা বলা হয়েছে। দেখা যাচ্ছে যে, ইউনিয়ন পরিষদ ও পৌরসভা উভয়ের ক্ষেত্রে একই হার নির্ধারণ করা হয়েছে।

সিটি কর্পোরেশন/পৌরসভার ক্ষেত্রে প্রাপ্ত হাটের আয় বন্টনে বলা হচ্ছে ৪৫% অর্থ পৌরসভা/সিটি কর্পোরেশনের অন্তর্গত সংশ্লিষ্ট হাট- বাজারের রক্ষণাবেক্ষণ এবং উন্নয়নের জন্য ব্যয় হবে। এখানে স্পষ্ট না যে, কত % অর্থ পৌরসভা এবং কত % অর্থ সিটি কর্পোরেশন ব্যয় করবে। একইভাবে বলা হচ্ছে অবশিষ্ট ৪৬% অর্থ পৌরসভা/সিটি কর্পোরেশনের রাজস্ব আয় হিসাবে গণ্য হবে। এখানে কত % অর্থ পৌরসভা এবং কত % অর্থ সিটি কর্পোরেশনের রাজস্ব আয় হিসেবে আসবে তা স্পষ্ট নয়। আবার কত % জাতীয় সরকার নিচ্ছে বা নিচ্ছে না তা কোন তফসিলে পরিষ্কার করে বলা নেই। কিন্তু লক্ষণীয় যে, জাতীয় সরকারই সংগ্রহীত করের সিংহভাগ নিয়ে নিচ্ছে।

ইউনিয়ন পরিষদ, উপজেলা পরিষদ, জেলা পরিষদ, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন প্রত্যেকটি ক্ষেত্রে জলমহল ও পুকুর ইজারালব্ধ আয়, ফেরিঘাট ইজারা লব্ধ আয়ের বন্টন কত % নির্ধারণ করা হয়েছে তা স্পষ্ট নয়। ট্যাক্স তফসিলে শুধু মাত্র কর আদায়ের ক্ষেত্র এবং কোন খাত কত % কর আরোপ করতে পারে সেটি উল্লেখ আছে। কিন্তু করের বাকি অংশ কোন কোন প্রতিষ্ঠান অর্থাৎ (যদি এটি ইউনিয়ন পরিষদের ক্ষেত্রে হয়) উপজেলা পরিষদ, পৌরসভা, জেলা পরিষদ কিংবা জাতীয় সরকার কতটুকু পাচ্ছে কিভাবে বন্টন হচ্ছে তার কোন নির্দেশনা ট্যাক্স তফসিলগুলিতে নেই।

একটি সমন্বিত করবন্টন নীতি: কতিপয় বিবেচ্য বিষয়

- আমাদের স্থানীয় সরকারগুলির আয়ের উৎস সীমিত। সেকারণেই জাতীয় সরকারের ওপর তাদের সীমাহীন নির্ভরতা লক্ষণীয়। এই নির্ভরশীলতাই স্থানীয় সরকারের ক্ষমতায়নের পথে সবচেয়ে বড় বাধা। এটা কাটিয়ে উঠতে স্থানীয় সরকারগুলিকে আয় বাড়াতে হবে।
- স্থানীয় সরকারগুলির আয় বৃদ্ধির ক্ষেত্রে স্থানীয় পর্যায়ে নতুন নতুন করের উৎস খুঁজে বের করা এবং সেগুলির ওপর করারোপ করা যৌক্তিক নাকি বিদ্যমান ব্যবস্থার ভেতরে যে পরিমাণ কর আহরিত হচ্ছে জাতীয় সরকারের সাথে সেগুলির বন্টন নিয়ে নতুন করে ভাবনা চিন্তা করা জরুরি-এই বিষয়টির একটি নীতিগত ফয়সালা প্রয়োজন।
- একটি নির্দিষ্ট স্থানীয় সরকারের এলাকায় মোট কতোটি উৎস থেকে মোট কতো টাকা বিভিন্ন ধরনের কর, রেট, ফি ইত্যাদি বাবদ আহরিত হচ্ছে তার একটি বিবরণ থাকা দরকার। সেই সব উৎসের মধ্য থেকে কোন কোনটির বন্টন নীতি প্রয়োজ্য হবে, সেটাও জাতীয় রাজস্ব নীতির আওতায় সুনির্দিষ্ট করা দরকার।
- স্থানীয় সরকারের কোন স্তর বন্টনিত করের কত অংশ পাবে, তা ঠিক করা হবে কীসের ভিত্তিতে? এই 'ভিত্তি'গুলি স্পষ্ট হওয়া দরকার। জনসংখ্যা, বিশেষ করে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানটির গুরুত্ব, কাজের পরিমাণ, সামর্থ্য ইত্যাদি বিষয়গুলি উল্লেখিত ভিত্তি হিসেবে বিবেচনা করা যেতে পারে।
- বিদ্যমান ব্যবস্থা পর্যালোচনার জন্য জাতীয় সরকারের সাথে স্থানীয় সরকারের কর বন্টন ব্যবস্থা নিয়ে কোন কমপ্রিহেনসিভ গবেষণা পাওয়া যায় না। এ ধরনের একটি গবেষণা হওয়া প্রয়োজন। তাহলে স্পষ্টভাবে বুঝা যাবে, কোন উৎসের কর স্থানীয় সরকারের কোন কোন স্তরে কতো শতাংশ হারে ভাগাভাগি বা বন্টনিত হচ্ছে। এই বাস্তব চিত্র নতুন বন্টন নীতি তৈরির ক্ষেত্রে প্রয়োজনীয় উপাত্ত হিসেবে কাজ করবে।
- আমাদের প্রতিবেশিসহ উন্নয়নশীল বিভিন্ন দেশে জাতীয়/কেন্দ্রীয় সরকারের সাথে স্থানীয় সরকারের কর বন্টনের নীতিমালাগুলিও পর্যবেক্ষণ করা জরুরি। এসব দেশের অভিজ্ঞতা আমাদের কাজে সহায়ক ভূমিকা পালন করবে।
- প্রতিবেশি দেশ ভারতের মতো আমাদের দেশেও একটি শক্তিশালী 'স্থানীয় সরকার কমিশন' এর প্রয়োজনীয়তা রয়েছে। স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালী করা ও এর আর্থিক দিক তথা আয়ের উৎস নির্ধারণ, জাতীয় সরকারের সাথে কর বন্টন বা ভাগাভাগির বিষয়গুলি এ ধরনের একটি শক্তিশালী কমিশনের কাজের আওতাভুক্ত হতে হবে।