বাংলাদেশ অর্থনৈতিক পর্যালোচনা

আর্থিক জবাবদিহিতা ও সংসদঃ বাংলাদেশের বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়া

জুলাই, ২০১৭

স্বাধীন গবেষণা প্রতিষ্ঠান 'উন্নয়ন অন্বেষণ' এর মাসিক প্রকাশনা 'বাংলাদেশ অর্থনৈতিক পর্যালোচনা' জুলাই ২০১৭ সংখ্যায় বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়ায় জাতীয় সংসদের সীমিত ভূমিকা এবং সংশিণ্টষ্ট সাংবিধানিক ও নিয়মতান্ত্রিক জটিলতা আর্থিক ব্যবস্থাপনায় জবাবদিহিতার অভাব ও বাজেট বাস্ড়বায়নে অদক্ষতা সৃষ্টি করছে বলে মন্ড়ব্য করা হয়েছে।

উক্ত সমস্যা মোকাবেলার জন্য গবেষণা সংস্থাটি বাজেট সংক্রান্ড় সাংবিধানিক অনুচ্ছেদসমূহের পুনঃপরীক্ষণ ও প্রয়োজনীয় সংশোধন, সরকারের আর্থিক ব্যবস্থাপনার উপর সংসদের নজরদারি জোরদারকরণ, ও বাজেট সম্পর্কিত সংসদীয় কমিটির ভূমিকা শক্তিশালীকরণের উপর গুর"ত্ব আরোপ করে।

বাজেট বাস্ড়বায়নের সক্ষমতা ২০১০-১১ অর্থবছর থেকে ক্রমাগত হ্রাস পাচ্ছে মন্ড়ব্য করে 'উন্নয়ন অন্বেষণ' দেখায় যে ২০১০-১১ অর্থবছরের মোট বাজেটের ৯৭.০৫ শতাংশ বাস্ড়বায়িত হয় যা পরবর্তী অর্থবছরগুলোতে অর্থাৎ ২০১১-১২, ২০১২-১৩, ২০১৩-১৪ ও ২০১৪-১৫ অর্থবছরে যথাক্রমে ৯৩.১৮, ৯০.৭৬, ৮৪.৫৯ ও ৮১.৫৯ শতাংশে হ্রাস পায়।

বাজেট ব্যবস্থাপনা সংক্রান্ড় সাংবিধানিক বিধিমালার কার্যকারিতা নিয়ে উদ্বেগ রয়েছে। যেমন, বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়ায় পর্যাপ্ত তথ্যের উন্মুক্ত সরবরাহের অভাব, অংশগ্রহণমূলক পর্যালোচনা ও এই ধরনের পর্যালোচনার জন্য প্রণোদনার ঘাটতি, এবং সম্পূর্ণ প্রক্রিয়াটি কেন্দ্রীভূত হওয়ার ফলে আর্থিক ব্যবস্থাপনা বিভিন্ন চ্যালেঞ্জের সম্মুখীন হচ্ছে যা সাম্প্রতিক অর্থবছরগুলোর বাজেট বিশেণ্টষণে দৃশ্যমান।

প্রকৃত আর্থিক অবস্থা বিশেণ্টষণের পরিবর্তে প্রতি বছর প্রায় একই গানিতিক সুত্র অনুসরণ করে রাজস্ব আদায় ও বাজেট ব্যয়ের মধ্যে সামঞ্জস্য রাখার প্রবণতা পরিলক্ষিত হয়। তদুপরি, প্রস্ড়াবিত বাজেট অনুমোদনের পূর্বে আলোচনা ও বিশেণ্টষণের সুযোগ কম। ফলে, বাজেট প্রণয়নে কাঠামোগত অদক্ষতা সৃষ্টি হয় যা বাজেট প্রক্রিয়ায় বিভিন্ন পর্যায়ের সুবিধাভোগীদের অংশগ্রহণ ব্যাহত করে।

একটি অংশগ্রহণমূলক বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়া অনুপস্থিত থাকার ফলে বাংলাদেশের বাজেট প্রক্রিয়া অতিমাত্রায় কেন্দ্রীভূত। ফলে আর্থিক ব্যবস্থাপনায় অনিয়ম ও দুর্নীতি, প্রাতিষ্ঠানিক ভঙ্গুরতা, ও রাজস্বনীতি বাস্ড়বায়নে অদক্ষতা পরিলক্ষিত হয়। তদুপরি, কেন্দ্রীভূত বাজেট প্রক্রিয়া অর্থনীতিতে সম্পদের সুষম বণ্টন ব্যাহত করার মাধ্যমে রাজস্ব নীতিকাঠামোর কার্যকারিতাকে হুমকির সম্মুখীন করছে।

সংসদের হাতে দেশের আর্থিক ব্যবস্থাপনা নিয়ন্ত্রণের একচ্ছত্র ক্ষমতা থাকলেও, বিভিন্ন সমস্যা ও উদ্ভূত পরিস্থিতির ফলে সৃষ্ট জটিলতার কারনে সংসদ তার ক্ষমতা যথাযথভাবে প্রয়োগে ব্যর্থ। যেমন, প্রস্ড়াবিত বাজেট অনুমোদনের জন্য অপর্যাপ্ত সময় প্রদান, বাজেট আলোচনায় অংশগ্রহনে সদস্যদের অনীহা, বিরোধী দল ও মতের অনুপস্থিতি, অকার্যকর আলোচনা ও সদস্যদের বাজেট বিষয়ক জ্ঞান ও প্রশিক্ষণের অভাব বাজেট প্রণয়নে সংসদের পর্যাপ্ত অন্ড়র্ভুক্তি তথা জনগণের প্রতিনিধিত্বকে ব্যাহত করে।

উদাহরণস্বরূপ, বাংলাদেশে প্রস্তাবিত বাজেট আলোচনা ও অনুমোদনের জন্য সাম্প্রতিক বছরগুলোতে সংসদের হাতে গড়ে ২০-২৩ দিন সময় থাকে, যেখানে অন্য সংসদীয় গণতান্ত্রিক দেশ যেমন অস্ট্রেলিয়ায় এক থেকে দুই মাস, ব্রিটেনে ৩ মাস, ও ভারতে সংসদকে এক মাসের বেশী সময় দেয়া হয়ে থাকে।

বাজেট প্রণয়নে প্রক্রিয়াগত জটিলতার প্রভাব দিনদিন স্পষ্ট হচ্ছে। তাই সাম্প্রতিক সময়ে দরিদ্র জনগণের ক্রয় ক্ষমতা হ্রাস, উৎপাদন সক্ষমতা প্রবৃদ্ধির অভাবে কর্মহীনতা বৃদ্ধি, সামাজিক খাতে ব্যয় হ্রাসসহ রাজনৈতিক সুবিধাবাদদের কারণে সৃষ্ট কাঠামোগত যে সকল ত্রুটি প্রতিষ্ঠানগুলোকে ভঙ্গুর করে তুলছে, তা' নিরসনে সংস্থাটি দ্রুত প্রয়োজনীয় পদক্ষেপ গ্রহন করার উপর গুরুত্ব আরোপ করে।

প্রাতিষ্ঠানিক দুর্বলতা অর্থনৈতিক চ্যালেঞ্জসমূহকে আরও প্রবল করে তুলছে। ফলে উৎপাদনমুখী খাতগুলোতে প্রয়োজনীয় সম্পদ বণ্টনে অদক্ষতা দেখা দেয় যা দেশের উৎপাদন সক্ষমতা বৃদ্ধিকে বাধাগ্রস্ত করছে বলে গবেষণা প্রতিষ্ঠানটি এর 'বাংলাদেশ অর্থনৈতিক পর্যালোচনা'র এই সংখ্যায় মন্তব্য করে।

'উন্নয়ন অন্বেষণ' মনে করে, সাংবিধানিক ও ব্যবস্থাগত সমস্যার পাশাপাশি রাজনৈতিক সুবিধাবাদের চর্চা শুধুমাত্র মাত্রাতিরিক্ত ব্যয়, দুর্নীতি ও মূলধন পাচারকেই উৎসাহিত করছে না, বরং ঝুঁকি ও অনিশ্চয়তা বৃদ্ধি করছে। ফলে দীর্ঘ সময় ধরে ব্যক্তিখাতের বিনিয়োগ স্থবির হয়ে আছে। রপ্তানী আয়ের প্রবৃদ্ধি গত দশকের মধ্যে সবচেয়ে নিম্নমুখী।

একটি অংশগ্রহণমূলক দূরদৃষ্টিসম্পন্ন রাজস্বনীতির অনুপস্থিতিতে উৎপাদনমুখী খাতে পর্যাপ্ত সম্পদ বরাদ্দ সম্ভব নয়। ফলে কর্মসংস্থানের সুযোগ সৃষ্টিও বাধাগ্রস্ত হয়। গত দু'দশকের মধ্যে কর্মসংস্থান বৃদ্ধির হার বর্তমানে সবচে' কম। বাংলাদেশে যুব বেকাত্বের হার দক্ষিণ এশিয়া অঞ্চলের গড় হারের চেয়ে বেশি। দেশে তরুণদের একটি বড় অংশ তথা ৪০ শতাংশ কোন কাজ, শিক্ষা বা প্রশিক্ষণে অংশগ্রহণ করছে না।

সাম্প্রতিক সময়ে জাতীয় রাজস্ব বোর্ডের কর সংগ্রহের হার বিশ্লেষণ করে 'উন্নয়ণ অন্বেষণ' আশংকা প্রকাশ করছে যে, ২০১৭-১৮ অর্থবছরে নির্ধারিত লক্ষ্যমাত্রার ২৪৮১৯০১ কোটি টাকা সংগ্রহ করা আদৌ সম্ভব হবে না। ২০১৬-১৭ অর্থবছরে প্রস্তাবিত এবং সংশোধিত বাজেটে জাতীয় রাজস্ব বোর্ড (এনবিআর) এর কর্তৃক সংগৃহিত করের পার্থক্য ছিল ১৮১৫২ কোটি টাকা।

আর্থিক খাতে বিশৃঙ্খলার ফলে উচ্চ ঋণ খেলাপির সৃষ্ট মূলধন ঘাটতি ও ঝুঁকি অব্যবস্থাপনা ব্যাংকিং খাতের প্রাতিষ্ঠানিক ভঙ্গুরতাকে তীব্রতর করছে। 'উন্নয়ন অন্বেষণ' সতর্ক করে যে, প্রাতিষ্ঠানিক সামর্থ্য বৃদ্ধি ও রাজনৈতিক সুবিধাবাদ হ্রাস ব্যতীত সাধারণ জনগণের করের টাকায় রাষ্ট্রায়াত্ত্ব বাণিজ্যিক ব্যাংকগুলোকে মূলধন যোগান দেওয়া হলেও এই খাতে আর্থিক লুট ও কেলেঙ্কারি বন্ধ হবে না।

অবকাঠামোগত উন্নয়নের ক্ষেত্রে পরিকল্পনার বিপরীতে বাস্তবায়নের ধীরগতিকে বিবেচনায় রেখে 'উন্নয়ন অন্বেষণ' মন্তব্য করে যে, এ খাতে বরাদ্দ বৃদ্ধি প্রকল্প বাস্তবায়ন খরচ বৃদ্ধিকে নির্দেশ করে এবং ইকনোমিক রেন্টকে উৎসাহিত করার মাধ্যমে সরকারি বিনিয়োগকে অদক্ষ করে তোলে। যেমন, প্রতি কিলোমিটার ৪ লেন বিশিষ্ট মহাসড়ক নির্মাণে বাংলাদেশ ৫৯ কোটি টাকা ব্যয় করে যেখানে চীন ও ভারত যথাক্রমে মাত্র ১৩ কোটি ও ১০ কোটি টাকা ব্যয় করে।

কর্মসংস্থান সৃষ্টিতে অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধির ব্যর্থতার দিকে নির্দেশ করে সংস্থাটি বলছে, বর্তমানে বেকার জনসংখ্যা বেড়ে সরকারি হিসাবেই ২৬ লক্ষে দাঁড়িয়েছে। এ সংখ্যা গত দু'দশকে সর্বোচ্চ। মোট কর্মহীন মানুষের প্রায় ৭০ শতাংশ যুবক। অর্থনীতিতে বন্টনমূলক সক্ষমতা তৈরীতে বাজেটে উৎপাদন বৃদ্ধিকারী কর্মসংস্থান বান্ধব নীতিমালা ও প্রকল্পের প্রয়োজনীয়তা ছিল।

একটি দক্ষ রাজস্ব ব্যবস্থাপনা পদ্ধতি তৈরিকরণ ও উপর্যুক্ত আর্থিক চ্যালেঞ্জসমূহ মোকাবেলা করার জন্য বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়ায় কার্যকর জনপ্রতিনিধিত্বমূলক অংশগ্রহণ নিশ্চিত করা আবশ্যক। সংসদে বাজেট আলোচনা ও অনুমোদনের জন্য পর্যাপ্ত সময় ও প্রণোদনার ব্যবস্থা করতে হবে। অংশগ্রহণমূলক বাজেট প্রণয়নে সাংবিধানিক ও নিয়মতান্ত্রিক জটিলতা দূরীকরণের জন্য প্রয়োজনীয় সংশোধনী বা সংস্কারমূলক পদক্ষেপ গ্রহণ করা অত্যাবশ্যক। সর্বোপরি, বাজেট প্রণয়ন প্রক্রিয়াকে বিকেন্দ্রীকরণের মাধ্যমে আর্থিক ব্যবস্থাপনায় দরিদ্র ও প্রান্তিক জনগোষ্ঠীর চাহিদা ও মতামতের প্রতিফলন ঘটানো প্রয়োজন।

নোটঃ সরকারের বাজেট সংক্রান্ত সাংবিধানিক বিধিমালা সংবিধানের ৮১-৯২ নং অনুচ্ছেদে বর্ণিত রয়েছে।