इकाई 21 कर व्यवस्था

इकाई की रूपरेखा

21.0 उद्देश्य

21.1 प्रस्तावना

21.2 कोश का महत्व

- 21.2.1 मनुस्मृति में दैनिक कर
- 21.2.2 कर की दरें
- 21.2.3 व्यापारियों के लिए कर निर्धारण
- 21.2.4 प्रजा व राज्य में संतुलन
- 21.2.5 आपातकालीन व्यवस्था
- 21.2.6 कर संग्रह की प्रशासनिक व्यवस्था

21.3 सारांश

21.4 शब्दावली

21.5 बोध प्रश्न

21.6 बोध प्रश्नों के उत्तर

21.7 पुस्तक सूची

21.0 उद्देश्य

इस इकाई में आप भारतीय राजनीतिक चिंतन में कर व्यवस्था के विषय में पढ़ेंगे। भारत में बहुत प्राचीन समय से एक सुयोजित और संगठित राज्य व्यवस्था चलती आ रही है। अर्थशास्त्र, महाभारत, रामायण और अनेक स्मृतियों में राज्य व्यवस्था के विषय में बहुत महत्वपूर्ण जानकारी मिलती है। राज्य के लिए धन की बहुत आवश्यकता है और राज्य के लिए धन का एक महत्वपूर्ण स्रोत है – प्रजा से लिया जाने वाला कर। हमारे प्राचीन ग्रंथों में कर व्यवस्था के विषय में अनेक बिंदु मिलते हैं। कौटिल्य अर्थशास्त्र में कर जमा करने वाला अलग विभाग बनाया गया है तथा सब सरकारी आय – व्यय का लेखा जोखा रखने वाला एक अलग विभाग है। इस इकाई में आप उनका संक्षिप्त परिचय प्राप्त कर सकेंगे। पुनः, कर का महत्त्व, कर की मात्रा, कर ग्रहण करने का मूल आधार आदि इन सब विषयों में भारतीय ज्ञान परंपरा के सिद्धान्तों की जानकारी प्राप्त कर सकेंगे।

21.1 प्रस्तावना

कौटिल्य के अर्थशास्त्र में कहा गया है कि राज्य के सभी क्रियाकलाप अर्थ अर्थात धन पर आश्रित हैं। राजा के पास वह शक्ति भी है जिससे वह प्रजा से कर जमा कर सकता है। भारतीय चिंतक इस बात से भलीभांति परिचित हैं कि कई राजा अपनी शक्ति का दुरुपयोग करके और प्रजा का शोषण करके अपने लिए धन जमा करने लगते हैं। इसलिए प्राचीन भारतीय राजनीति में कर व्यवस्था के लिये उचित मर्यादाएँ तय की गईं हैं।

21.2 कोश का महत्त्व

भारतीय राजनीतिक चिन्तन में कर का विषय राज्य के सात अंगों में से कोश के अन्तर्गत आता है। कौटिलीय अर्थशास्त्र कहता है – कोशमूलाः सर्वारम्भाः (३.८.१) अर्थात् राज्य के सब कार्यों का मूल कोश है। अतः प्रत्येक देश को अर्थ संग्रह पर विशेष ध्यान देना चाहिये। कौटिलीय अर्थशास्त्र में संपूर्ण वित्त प्रबन्धन के सिद्धान्त दिये गये हैं। उनमें विविध स्रोतों से धन के उपार्जन, उचित मदों पर व्यय, आय व्यय का पूरा हिसाब रखने के नियम, कर संग्रह करने वाले व विभिन्न सरकारी योजनाओं के अधीन व्यय करने वाले सरकारी कर्मचारियों का भ्रष्टाचार रोकने के उपाय आते हैं।

21.2.1 कर के भेद

अर्थशास्त्र में अनेक प्रकार के करों की व्यवस्था दिखाई देती है। किसान, उत्पादक, व्यापारी, शिल्पकार, गोपालक, नट–नर्तक, वेश्याएँ – कोई कौटिल्य के कर जाल से नहीं बचा। जुआघरों व मदिरालयों से भी कर की उगाही होती थी। विभिन्न सरकारी व निजी सेवाएँ प्राप्त करने पर भी राज्य को कुछ धनराशि देने व्यवस्था कौटिल्य ने की है – जैसे पटवारी से भूमि की सीमा का निर्धारण करवाना, नाव से नदी पार करना व सड़कों का प्रयोग करना । मुकदमों में जुर्माने की राशि भी राज्य की आय का स्रोत बताई गई है।

21.2.2 मनुस्मृति में दैनिक कर

अधिकतर अर्थ संबंधी संदर्भ में वार्षिक कर की बात होती है। कुछ कर सेवा विशेष से जुड़े हैं जैसे यात्रा कर। मनुस्मृति के सातवें अध्याय में "दैनन्दिन राज प्रदेय" की चर्चा आई है। प्रत्येक ग्रामवासी को राजा की भोजन आदि दैनन्दिन आवश्यकताएँ पूरी करने का दायित्व भी दिया गया है। यह सामग्री ग्राम के स्थानीय अधिकारी को देने की व्यवस्था है। इससे राजा को यह लाभ होता था कि उसे स्थानीय अधिकारियों को राजकोश से वेतन नहीं देना पड़ता था। किन्तु इस व्यवस्था में एक बहुत भारी दोष यह है कि स्थानीय अधिकारी को निरीह ग्रामवासियों का शोषण करने का अधिकार मिल जाता था। महाभारत की एकचक्रा नगरी की कथा जिसमें हर परिवार को एक दिन एक सदस्य व बहुत सारा भोजन राक्षस के पास भेजना होता है या पशुकथा साहित्य की वह कथा जिसमें हर दिन एक पशु को शेर का भोजन बनना होता है, इसी प्रथा के काव्यात्मक दृष्टान्त प्रतीत होते हैं।

21.2.3 कर की दरें

कोई राजा प्रजा का शोषण न करे इस लिये विभिन्न वस्तुओं पर कर की दरें निश्चित कर दी गईं हैं। मनुस्मृति में राजा को खेती की उपज का छठा हिस्सा कर के रूप में लेने की व्यवस्था की गई है। वहीं अन्य विभिन्न प्रकार के कृषि, शिल्प, खानों आदि के उत्पादों के लिये अलग अलग दरें निर्धारित हैं। मनुस्मृति के अनुसार –

पञ्चाशद् भाग आदेयो राज्ञा पशुहिरण्ययोः।

धान्यानामष्टमो भागः षष्ठो द्वादश एव वा॥ मनुस्मृति ७.१३०

आददीताथ षड्भागं द्रुदृमाँसदृमधुदृसर्पिषाम।

गन्धौषधिरसानां च पुष्प दृमूलदृफलस्य च॥

पत्रदृशाकदृतृणानां च चर्मणां वैदलस्य च।

मृणमयानां च भाण्डानां सर्वस्याश्ममयस्य च॥

अर्थात् राजा को पशुओं व सोने का पचासवाँ भाग (२ प्रतिशत), अनाज का आठवाँ, छठा या बारहवाँ भाग (१२.५ या १६.६६ या ८.३३ प्रतिशत) कर के रूप में लेना चाहिये। पेड़, शहद, माँस, घी मसालों, औषधों, रसों, पत्तों, सब्जी, मूल, फल, और सब मिट्टी के बर्तनों व पत्थर की वस्तुओं का छठा भाग (१६.६६ प्रतिशत) कर के रुप में लेना चाहिये।

21.2.4 व्यापारियों के लिये कर निर्धारण

कर निर्धारण की विधि पर एक बहुत महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त मनुस्मृति में मिलता है जिससे पता चलता है कि स्मृतिकारों की दृष्टि बहुत व्यावहारिक रही। वे कहते हैं कि व्यापारियों पर कर लगाते समय खरीद मूल्य, बिक्री मूल्य, मार्ग व्यय, खाने का खर्चा, सुरक्षा व सेवकों पर खर्चा आदि सब खर्चे निकाल कर ही कर लगाना चाहिये। लगभग दो हजार वर्ष पूर्व भारत में कुल आय व शुद्ध आय का यह भेद किया गया था जिससे उस काल के आर्थिक चिन्तन की गंभीरता व विशदता का पता चलता है।

छोटे व्यापारियों से कर – मनुस्मृति के अनुसार राजा को अल्प मूल्य की वस्तुओं के व्यापारियों से कुछ अर्थात् अल्प राशि ही कर के रूप में लेनी चाहिये। टीकाकार कुल्लूक ने इनमें साग सब्जी बेचने वालों का उदाहरण दिया है। उन्हें कर से मुक्ति नहीं दी गई है। पर कम कर लेने का विधान किया गया है।

श्रमजीवी वर्ग से कर – मनु ने शारीरिक श्रम से धन कमाने वाले शिल्पियों, नटों, नर्त्तकों व अन्य मेहनतकशों को भी कर से छूट नहीं दी है। वे धन नहीं दे सकते तो उनसे हर मास एक दिन बिना वेतन काम (बेगार) करवाने की व्यवस्था की गई है –

कारुकान् शिल्पिनश्चौव शूद्राँश्चात्मोपजीविनः।

एकैकं कारयेत् कर्म मासि मासि महीपतिः॥ मनुस्मृति ७.१३८

वर्तमान में कर विषयक चिन्तन लोकतांत्रिक विचारों व कल्याणकारी राज्य की संकल्पना से से प्रभावित है। अतः कम कमाने वालों पर कोई प्रत्यक्ष कर नहीं लगता। सरकार अधिक धन कमाने वालों से अधिक आयकर लेकर अपने काम करती है। किन्तु आज भी धनी निर्धन सब को उत्पादन शुल्क या वैट जैसे अनेक अप्रत्यक्ष कर चुकाने पड़ते हैं। इसके मूल में यह चिन्तन है कि सरकारें सारी प्रजा की रक्षा व कल्याण के लिये अनेक योजनायें बनातीं हैं, अतः हर व्यक्ति को कुछ न कुछ कर तो देना ही चाहिये। पहले के समय में छोटे व्यापारियों से भी कुछ न कुछ कर लेने और श्रमजीवियों से बेगार करवाने के मूल में भी यही विचार दिखाई देता है।

21.2.5 प्रजा व राज्य में सन्तुलन

मनुस्मृति का एक बहुत महत्त्वपूर्ण विचार यह है कि कर लेते हुए राजा को राज्य और प्रजा – दोनों के हित में सन्तुलन बनाना चाहिये। ध्यातव्य है कि जो लोग काम करते हैं वे अपने काम का फल पाना चाहते हैं। यदि राज्य बहुत अधिक कर लेगा तो लोगों को मेहनत करके कमाने की इच्छा ही न रहेगी। लोग सोचेंगे कि हमें श्रम करके अपेक्षित लाभ नहीं मिलता। अतः कर उतना ही लेना चाहिये जिससे राज्य का काम भी हो जाये और प्रजा का अहित भी न हो –

यथा फलेन युज्येत राजा कर्ता च कर्मणाम् ।

तथावेक्ष्य नृपो राष्ट्रे कल्पयेत् सततं करान॥ मनुस्मृति ७.१२८

अर्थात् राजा राज्य में इस तरह सोच विचार के कर लगाये जिससे राजा व कर्म करने वाला – दोनों फल से युक्त हों।

मनु ने राजा को लोभ से बचने की चेतावनी दी है कि यदि वह लोभवश अधिक कर लेगा तो उसकी अपनी और प्रजा की जड़ें ही उखड़ जायेंगी। अर्थात् प्रजा जनों के आय के साधन नष्ट हो जायेंगे और परिणामतः राजा की आय भी समाप्त हो जायेगी।

नोच्छिन्द्यादात्मनो मूलं परेषां चातितृष्णया।

उच्छिन्दन् ह्यात्मनो मूलमात्मानं ताँश्च पीडयेत॥ मनुस्मृति ७.१३६

न – नहीं, उच्छिन्द्यात् – उखाड़े, आत्मनः – अपनी, च – और, परेषाम् – दूसरों की, मूलम् – जड़ को।

उच्छिन्दन् – उखाड़कर, आत्मनः – अपनी, मूलम् – जड़को, आत्मानम् – स्वयं को, च – और, तान् – उन्हें, पीडयेत् – पीडित करेगा।

इसीलिये मनु ने बहुत काव्यात्मक शैली में कर ग्रहण करने का सार बताया है कि जैसे जोंक, बछड़ा और भँवरा थोड़ा थोड़ा खाते हैं वैसे ही राजा को प्रजा से थोड़ा थोड़ा कर ग्रहण करना चाहिये

यथाल्पाल्पमदन्त्याद्यं वार्योकवत्सषट्पदाः ।

तथाल्पाल्पो ग्रहीतव्यो राज्ञा राष्ट्रादाब्दिकः करः॥ मनुस्मृति ७.१२६

भारतीय आर्थिक चिन्तन में समय से बहुत विकास हुआ। पहले के विचारों को और परिष्कृत किया गया। इसका एक सुंदर प्रमाण दसवीं – ग्यारहवीं शती के सोमदेव सूरि की पुस्तक नीतिवाक्यामृत में मिलता है। सोमदेव कहते हैं कि राजा को जुर्माने की राशि का प्रयोग निजी कार्यों के लिये नहीं करना चाहिये। यह बहुत गहरी बात है। यदि राजा जुर्माने की राशि अपने निजी खर्चों के लिये प्रयोग करेगा तो वह अधिक धन पाने के लोभ से लोगों पर बहुत अधिक जुर्माने करने लगेगा। यह प्रजा पर अत्याचार होगा।

21.2.6 आपात कालीन व्यवस्था

कई बार राज्य को युद्ध आदि की आपात अवस्था में अधिक धन की आवश्यकता हो सकती है। ऐसी स्थिति में मनु द्वारा निर्दिष्ट अधिक दर पर कर लिया जा सकता है। अर्थात् सामान्य ६ प्रतिशत के स्थान पर १६.६६ प्रतिशत तक। किन्तु कौटिल्ययी अर्थशास्त्र के अनुसार यदि राजा का कोश खाली हो या अचानक कोई आर्थिक विपत्ति आ जाये तो राजा प्रजा से अधिक की माँग कर सकता है। किन्तु कौटिल्य राजा को बलात् लूटने – छीनने से रोकते हैं। वे कहते हैं कि कष्ट के समय राजा को प्रजा से एक तिहाई या एक चौथाई तक की याचना करनी चाहिये। दूसरे यह याचना केवल उन्हीं क्षेत्रों से करनी चाहिये जो देवमातृक और प्रभूतधान्य हों अर्थात् जहाँ भरपूर वर्षा होती हो और भरपूर फसल होती हो।

'कोशमकोशः प्रत्युत्पन्नार्थकृच्छ्रः संगृह्णीयात्। जनपदं महान्तमल्पप्राणं वा देवमातृकं प्रभूतधान्यं धान्यस्यांशं तृतीयं चतुर्थं वा याचेत' – अर्थशास्त्र ५.२.१दृ२

21.2.7 कर संग्रह की प्राशासनिक व्यवस्था

अर्थशास्त्र में विभिन्न प्राशासनिक विभागों के कार्यों का विवरण अध्यक्ष–प्रचार नामक दूसरे अधिकरण में दिया गया है। इसमें विभागों के अध्यक्षों के दायित्व बताये गये हैं। कर एकत्र करने वाले अध्यक्ष को समाहर्ता कहा गया है। उसके दायित्वों का विवेचन छठे अध्याय में मिलता है। यह स्मरणीय है कि अनेक राजकीय विभाग नाना प्रकार के कर व शुल्क जमा करते हैं। उन सबसे वह राशि एकत्र करके एक स्थान पर हिसाब रखने का दायित्व समाहर्ता को दिया गया है।

पुनः समस्त राजकीय आय – व्यय का लेखा रखने वाले विभाग को अक्षपटल कहा गया है। इसकी चर्चा सातवें अध्याय में की गई है। यह विभाग आजकल के आडिट विभाग जैसा है जो सब विभागों के आय–व्यय का हिसाब रखता है। अक्षपटल में गणक या गाणनिक सब धन की गिनती करते हैं और उसे पुस्तकों में विधिवत् लिखते हैं। ग्राम, जनपद आदि प्रशासन के विविध स्तरों पर अक्षपटल होते हैं। वर्ष में एक बार ये सब अपनी पुस्तकें जाँच के लिये प्रधान कार्यालय में लाते हैं।

अर्थशास्त्र ने, राजकोश के समाहरण या उसके गणन व लेखन में गड़बड़ी करने वालों पर कठोर जुर्माने लगाने का विधान किया है। बहुमूल्य रत्न आदि की हेराफेरी करने पर तो मृत्युदण्ड का विधान है।

21.3 सारांश

धर्मशास्त्र एवं अर्थशास्त्र में कर व्यवस्था का काफी विकसित रूप दिखाई देता है। अर्थशास्त्र में नाना प्रकार के करों तथा उनके संग्रह के नियम दिये गये हैं। इसमें अनेक राजकीय विभाग नाना प्रकार के कर व शुल्क लेते हैं पर समाहर्ता नामक एक अलग अध्यक्ष समस्त कर विभाग का प्रबन्धन करता है। पुनः अक्षपटल नामक विभाग, समाहरण विभाग पर कड़ी नजर रखता है तथा सारे राजकीय आय तथा व्यय का हिसाब पुस्तकों में दर्ज करता है।

मनुस्मृति ने अनेक सैद्धान्तिक मुद्दों पर अपनी व्यवस्था दी है। उसमें राजनीतिक नैतिकता का प्रतिपादन अधिक है। अतः मनुस्मृति में लोभ न करने, कम कर लेने जैसे विषय मिलते हैं। इसके विपरीत अर्थशास्त्र ने प्रशासन की दृष्टि से कर व्यवस्था का विवेचन किया है, इसलिये उसमें कर संबंधी प्रशासन तंत्र की चर्चा अधिक है।

कुल मिलाकर कहा जा सकता है कि भारतीय चिन्तन में कर के विषय में महत्त्वपूर्ण विचार व्यवस्थित रूप में प्राप्त होते हैं। इससे भारतीय चिन्तन की परिपक्वता का पता चलता है।

21.4 शब्दावली

अक्षपटल – राजकीय आय – व्यय का लेखन व जाँच करने वाला विभाग

समाहर्ता – कर जमा करने वाले विभाग का अध्यक्ष

21.5 बोध प्रश्न

1. निम्नलिखित में से कौन से कथन भारतीय कर चिन्तन के विषय में सही हैं और कौनसे गलत हैं –

   क. (अर्थशास्त्र में) कर विभाग के अध्यक्ष का पदनाम है समाहर्ता दृ

   ख. (अर्थशास्त्र के) अनुसार सरकारी आय – व्यय को पुस्तकों में लिखने वाले विभाग का नाम है – पंजीकरण विभाग।

   ग. छोटे व्यापारियों से कम कर लिया जाना चाहिये।।

   घ. राजा को जितना चाहे कर लेना चाहिये।

   ङ. सामान्यतः खेती की उपज का छठा भाग कर के रूप में लिया जा सकता है।

   च. आर्थिक कष्ट की स्थिति में राजा बलपूर्वक धन संग्रह कर सकता है।

   छ. राजा को बछड़े, जोंक व भँवरे की भाँति कम – कम कर लेना चाहिये।

   ज. जो श्रमजीवी कर नहीं दे सकता उससे प्रतिदिन बिना वेतन दिये काम करवाया जा सकता है।

   झ. व्यापारियों से कर उनकी शुद्ध आय पर लेना चाहिये न कि कुल आय पर।

   ञ. जुआघर व वेश्यालयों से भी कर लेने की व्यवस्था मिलती है।

21.6 बोध प्रश्नों के उत्तर

क. सही ख. गलत ग. सही घ. गलत ङ सही च. गलत छ. सही ज. गलत झ. सही

ञ. सही

21.7 पुस्तक सूची

1. धर्मशास्त्र का इतिहास – पी० वी० काणे – अनुवादक अर.जुन चौबे काश्यप, उत्तर प्रदेश हिन्दी संस्थान, लखनऊ

2. मनुस्मृति – अध्याय?

3. कौटिलीय अर्थशास्त्र – अधिकरण २, अध्याय ६ व ७