JUNE 2018

Chapisho hili la CMI linaonyesha utafiti juu ya kodi ya majengo nchini Tanzania

Dar es Salaam. Picha na: Odd-Helge Fjeldstad

WAANDISHI

Odd-Helge Fjeldstad
Senior Researcher, CMI
Extraordinary Professor, African Tax Institute, University of Pretoria
Senior Fellow, International Centre for Tax and Development

Merima Ali
Senior Researcher, CMI
Assistant Professor, Economics Department, Syracuse University

Lucas Katera

Director of Commissioned Works, REPOA

Imetafsiriwa na:
Policy Forum

Utozaji Kodi kwa miji inayokuwa Tanzania: Ukusanyaji wa Kodi ya Majengo kati ya Serikali Kuu na Mamlaka za Serikali za Mitaa

Ufanisi wa mfumo wowote ule wa kukusanya kodi za majengo unahitaji ushirikiano imara kati ya Mamlaka ya Ukusanyaji wa Kodi na Halmashauri za Miji/Majiji. Aidha, ni budi kuwepo na mgawanyo ulio wazi na bayana wa majukumu na madaraka ya mamlaka hizo. Katika miaka kumi iliyopita mfumo wa kukusanya kodi ya majengo katika Tanzania umekuwa ukibadilika mara kwa mara kati ya mfumo wa kugatua madaraka kwa Mamlaka za Serikali za Mitaa na Mfumo wa kukusanya kodi hiyo moja kwa moja kwa kutumia Mamlaka ya Ukusanyaji Kodi ya Serikaali Kuu. Andiko hili linachambua uzoefu uliopatikana kutokana na mifumo hiyo miwili ya ukusanyaji wa kodi ya majengo.

policy forum

CMI CHR. MICHELSEN INSTITUTE

Makala hii ni matokeo ya awali kutokana na mradi wa Utozaji kodi usitawi wa haraka wa biashara katika miji ya Tanzania: faida, motisha, na mali isiyohamishika katika jiji la Dar es Salaam na mji wa Mtwara. Mradi unafadhiliwa na Ubalozi wa Norway jijini Dar es Salaam chini ya mkataba baina ya Ubalozi na Chuo cha Uchambuzi wa Maendeleo cha Chr. Michelsen (Chr. Michelsen Institute on Development Analysis -CMI) kama msingi wa mageuzi katika utoaji wa misaada, mjadala wa wazi, na mabadiliko ya sera. Waandishi wanapenda kuwashukuru Kendra Dupuy, Ingvild Hestad, Jan Isaksen na Ingrid Hoem Sjursen kwa maoni yao kuhusu rasimu za kwanza. Maoni na hitimisho linalotolewa katika makala hii ya CMI ni ya waandishi wenyewe.

Mifumo ya Ukusanyaji Kodi ya Majengo katika Miaka Kumi Iliyopita

Katika kipindi cha miaka zaidi ya kumi iliyopita Tanzania imetekeleza mageuzi makubwa ya mfumo wa kukusanya kodi ya majengo. Mwaka 2008, mfumo mpya wa ukusanyaji wa kodi ya majengo ulianzishwa katika Jiji la Dar es Salaam, Jiji kubwa kuliko yote nchini Tanzania. Mageuzi makubwa yalikuwa ni kuhamishwa kwa majukumu ya utawala na ukusanyaji wa kodi ya majengo kutoka Mamlaka za Serikali za Mitaa (Mamlaka za Miji/ Majiji) na kuyapeleka kwa Mamlaka ya Mapato Tanzania (TRA). Serikali ilitegemea hatua hii itaongeza ukusanyaji wa mapato. Haikuwa hivyo.

Mwezi Februari 2014, Serikali ilitangaza kurejeshwa kwa mamlaka ya ukusanyaji wa kodi ya majengo kwa Halmashauri za Miji/Majiji mara moja. Uamuzi huu haukudumu kwa muda mrefu. Mwezi Julai, 2016, utozaji wa kodi ya majengo ulirejeshwa tena serikali kuu na TRA ikapewa wajibu kamili wa kusimamia kodi hiyo nchini. Katika andiko hili, kwanza tunatoa historia ya kuhodhi madaraka ya kukusanya kodi ya majengo na kugatua madaraka hayo kwa Mamlaka za Halmashauri za Miji/Majiji. Kisha tunachambua mtiririko wa upatikanaji wa mapato chini ya mamlaka tofauti za usimamizi wa ukusanyaji wa kodi hiyo katika manispaa za za jiji la Dar es Salaam. Aidha tunaeleza tofauti zilizopo katika makusanyo ya kodi ya majengo kwa kila mwaka na hatimaye tunamalizia kwa kutoa ushauri wa nini kinatakiwa katika sera za baadaye. Tunaeleza tofauti katika ukusanyaji wa kodi ya majengo kwa muda husika, na hatimaye tunatoa vidokezi vya kisera katika sehemu ya hitimisho[2]

Mali ambazo hazijaingizwa katika Rejista Masaki.
Picha na: Odd-Helge Fjeldstad

Historia fupi ya ukusanyaji wa kodi ya majengo nchini Tanzania

Kabla ya mwaka 2008
Ukusanyaji kwa Mfumo wa Ugatuzi

Ukusanyaji wa kodi ya majengo ulisimamiwa na kukusanywa na Mamlaka za Serikali za Mitaa:
- Ukusanyaji hafifu wa kodi ya majengo
- Rushwa na kuingiliwa kisiasa na madiwani

Mwaka 2008 – 2014
Mfumo Hodhi

Mamlaka ya Mapato Tanzania ilichukua majukumu ya kukusanya kodi ya majengo kwa niaba ya Halmashauri za Manispaa za Dar es Salaam:
- Ukusanyaji hafifu, lakini makusanyo yaliongezeka kidogo baada ya mwaka 2012/13
- Matatizo ya uratibu na ushirikiano kati ya Manispaa za Dar es Salaam na TRA

Mwaka 2014 – 2016
Ulejeshwaji wa Mfumo wa Ugatuzi

Usimamizi na ukusanyaji wa kodi ya majengo ulirejeshwa kwa Halmashauri za Manispaa:
- Ongezeko kubwa la makusanyo ya kodi ya majengo kwa Manispaa zote tatu za Dar es Salaam
- Ongezeko kubwa katika uthaminishaji na kuboresha rejesta za majengo.

Mwaka 2016
Kurejeshwa kwa Mfumo Hodhi

Majukumu ya kusimamia na kukusanya kodi ya majengo katika Miji/Manispaa 30 yalihamishiwa kwenye Mamlaka ya Mapato Tanzania:
- Anguko kubwa katika makusanyo ya kodi ya majengo kwa mwaka wa fedha 2016/2017
- Maandalizi hafifu ya mfumo hodhi wa ukusanyaji wa kodi ya majengo

Katika aya zifuatazo, tunajadili vipengele muhimu katika kila zama tofauti za ukusanyaji kodi ya majengo.

[1] This briefing is the third in a series of articles on property taxation. The first provides a theoretical rationale behind the growing enthusiasm among policy makers in developing countries to raise revenues from property taxation (Ali et al. 2017). The second briefing examines political and administrative constraints facing the development of effective property tax systems in African countries (Fjeldstad et al. 2017).

Kabla ya mwaka 2008 - Ukusanyaji kwa Mfumo wa Ugatuzi

Maboresho ya mfumo wa kodi ya majengo yalikuwa ni kipengele muhimu katika mchakato ugatuaji wa madaraka nchini Tanzania kwa kipindi kirefu kabla ya mwaka 2008 (McCluskey na Franzsen 2005:65). Hata hivyo, watunga sera wa taifa walikuwa na wasiwasi mkubwa kutokana na kiwango duni cha ukusanyaji wa kodi ya majengo kilichooneshwa na Halmashauri za Manispaa. Mwanzoni mwa karne hii, kodi ya majengo ilichangia asilimia 10 – 30 ya mapato yote yaliyokusanywa na Halmashauri za Miji nchini Tanzania, kiasi ambacho ni chini ya asilimia 0.3 ya pato la taifa (Fjeldstad na wenzake 2004). Baadhi ya makadirio yanaonesha kwamba zaidi ya asilimia 60 ya mapato ambayo yangeweza kukusanywa kutokana na kodi ya majengo hayakukusanywa katika kipindi hicho (Jamhuri ya Muungano wa Tanzania 2007).

Uwezo duni wa utawala, rushwa na kuingiliwa kisiasa katika ukusanyaji wa kodi vilionekana ndivyo vikwazo vikuu katika kuboresha mfumo wa kodi ya majengo. Madiwani mara kwa mara waliingilia shughuli za ukusanyaji wa kodi na uajiri wa wakusanya ushuru (Fjeldstad na wenzake 2010). Kutokana na vikwazo hivyo utekelezaji wa sheria ya kodi ya majengo ulikuwa mgumu sana. Aidha, wananchi walilalamikia kuwepo kwa rushwa katika ukusanyaji wa kodi, na kwamba walikuwa hawanufaiki na kodi inayolipwa. Katika kukabiliana na changamoto hizo serikali ilichukua hatua mbali mbali, ikiwemo kutumia mawakala wa kukusanya mapato, hatua ambazo hata hivyo hazikuleta mafanikio ya kuridhisha (Fjeldstad na wengine 2009).

Mwezi Juni 2007, wakati Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania lilipokuwa likijadili mapendekezo ya bajeti ya 2007/2008 ya Mamlaka za Serikali za Mitaa (LGAs), suala la makusanyo duni ya mapato liliibuliwa na wabunge wengi (Jamhuri ya Muungano wa Tanzania 2007:2). Akiwajibu wabunge hao, aliyekuwa Waziri Mkuu Edward Lowasa alitangaza kuwa Serikali ilikuwa imeamua kuchukua hatua mahsusi za kisera ili kukabiliana na changamoto hizo. Moja ya hatua hizo ni kwa Mamlaka ya Mapato Tanzania (TRA) kuchukua jukumu la kukusanya kodi ya majengo katika Jiji la Dar es Salaam. Mamlaka ya Mapato Tanzania ilitarajiwa kuwa na uwezo wa kuinua kwa kiwango kikubwa makusanyo ya kodi hiyo. Wakati huo huo TRA ilitarajiwa pia kusaidia kujenga uwezo wa mamlaka za serikali za mitaa ili nazo hatimaye ziweze kukusanya mapato yanayotokana na vyanzo vya ndani kwa ufanisi mkubwa (ibid. 3).

Mwaka 2008 – 2014: Mfumo Hodhi wa Ukusanyaji wa Mapato

Kufuatia maelekezo ya kisera, kamati ya kuunda taratibu za utekelezaji wa mageuzi hayo iliteuliwa mwezi Julai 2007 (Jamhuri ya Muungano wa Tanzania 2007). Kamati hiyo ilijumuisha wawakilishi kutoka Mamlaka ya Mapato Tanzania (TRA), Ofisi ya Waziri Mkuu Tawala za Mikoa na Serikali za Mitaa (OWM-TAMISEMI), kwa nafasi yake kama wizara inayohusika na Mamlaka za Serikali za Mitaa. Kamati hiyo ilipitia sheria inayohusika. Aidha, Kamati ilipendekeza hatua mbali mbali za kuchukuliwa kabla TRA haijachukua majukumu ya kukusanya kodi ya majengo kwa niaba ya Mamlaka za Serikali za Mitaa (MSM). Kwa vile sheria zilizokuwepo hazikuruhusu TRA kukusanya kodi ya majengo kwa niaba ya MSM, na wala hazikuruhusu Mamlaka za Serikali za Mitaa kuteua TRA kuwa wakala wa kukusanya kodi hizo, sheria hizo zilibidi zirekebishwe.

Mabadiliko ya sheria yaliyopendekezwa yaliidhinishwa na Bunge mwezi Julai 2008. TRA walipewa jukumu la kukusanya kodi ya majengo kwa niaba ya MSM ili kuongeza mapato. Mamlaka ya Mapato Tanzania pia walipewa jukumu la kujenga uwezo wa MSM wa kukusanya mapato katika maeneo yao. TRA walitakiwa kutekeleza majukumu hayo katika kipindi cha miaka mitano kuanzia tarehe 1 Julai 2008. Hata hivyo Waziri mwenye dhamana ya MSM angeweza kuongeza kipindi hicho kwa muda maalum wenye kikomo. Pia, angeweza kusitisha kipindi hicho pindi akiridhika kuwa MSM husika imejenga uwezo unaohitajika wa kukusanya kodi ya majengo.

Wakati sheria zilizorekebishwa ziliweka mamlaka ya kiutawala chini ya TRA, maamuzi ya kisera kwa mfano kuweka viwango vya kodi au kutangaza eneo ambalo kodi hiyo itatozwa na kutoa msamaha wa kodi yalibaki chini ya MSM. TRA walikuwa na mamlaka ya kukusanya kodi tu. Kodi ya majengo iliyokusanywa na TRA ilitakiwa kuhifadhiwa katika akaunti maalum ya MSM husika, na kuwasilishwa kwa MSM hiyo kwa kadri ya makubaliano yaliyowekwa na pande hizo mbili (URT 2008: sehemu ya 10). Wakati huo huo TRA walitakiwa kuwasilisha taarifa kila mwezi kwenye MSM kuonesha makusanyo ya kodi ya majengo iliyopatikana(ibid). Maofisa waandamizi wa TRA waliohojiwa mwaka 2011 walidai kuwa uamuzi wa kutenganisha mamlaka ya kiutawala na maamuzi ya kisera ulitokana na mwingiliano wa kisiasa uliokuwepo kati ya Wizara yenye dhamana na MSM husika.

TRA walianza kukusanya kodi ya majengo kwa kutumia mfumo huu mpya mwezi Julai 2008. Taratibu za kukusanya kodi zilijikita katika kutumia kanuni za kisasa na mifumo isiyohitaji kukusanya fedha taslimu, wepesi wa kulipa kodi, matumizi ya watumishi wenye weledi mkubwa na mifumo imara ya uhakiki, ufuatiliaji na utoaji wa taarifa. Mfumo wa ukusanyaji wa mapato usiohitaji kukusanya fedha taslimu ndiyo ulio onekana kuleta mabadiliko makubwa katika mfumo ulioanzishwa na TRA. Kabla ya hapo kodi ya majengo ilikusanywa kwa fedha taslimu na maafisa mapato wa MSM au walipa kodi walilazimika kupeleka fedha hizo kwenye hazina za MSM. Utaratibu huu ulitoa mwanya wa ubadhilifu na rushwa (Fjeldstad na wengine 2010). Ili kuondoa mwanya huo, Walipa kodi walitakiwa kuwa na namba ya mlipa kodi (TIN) na kuiandika namba hiyo kwenye hati ya malipo kila wanapolipa kodi zao kwenye akaunti ya malipo katika tawi la benki iliyoainishwa.

[2] The analysis in this article builds on a series of fieldworks undertaken in Tanzania during the last decade until June 2017. The authors have interviewed a wide range of stakeholders, including TRA officers, ministry of finance and municipal staff, representatives of ALAT, business associations, development agencies, and property owners. Interviews were conducted off the record and names of interviewees or any other details that might reveal their identity are therefore circumvented. In addition, we have reviewed tax legislation, budget speeches, reports commissioned by the government and development agencies, and research papers on property taxation in Tanzania over the last decade.

[3] Promulgated as "The Financial Laws (Miscellaneous Amendments) Act No. 9 of 2008" (URT 2008).

Hata hivyo, MSM na baadhi ya wadau wa maendeleo waliuona utaratibu huu wa kuhodhi ukusanyaji wa kodi ya majengo kama jaribio la Serikali la kuzuia ugatuaji wa madaraka ulioanza mwaka 2000. Aidha hoja kengefu iliyotumika kuhalalisha mabadiliko haya ilijenga mazingira ya kutoaminiana kati ya MSM na TRA. Kutokana na kutoaminiana kati ya MSM na TRA kuliathiri namna ya kubuni na utekelezaji wa uboreshaji wa mfumo wa ukusanyaji kodi ya majengo.

Mwaka 2014 – 2016 Ulejeshwaji wa Mfumo wa Ugatuzi

Mwezi Februari 2014, Serikali ilitangaza kurudisha majukumu ya ukusanyaji wa kodi ya majengo kwa MSM. Uamuzi huu ulifikiwa baada ya ushawishi mkubwa uliofanywa na MSM kwa kushirikiana na Jumuiya ya Mamlaka za Serikali za Mitaa Tanzania (ALAT), lakini bila kushauriana awali na TRA. Katika mahojiano, watumishi wa MSM walionesha imani kubwa kwamba makusanyo ya kodi hiyo yangekuwa ya mafanikio makubwa zaidi kuliko yale yaliyofikiwa na TRA. Imani hii ilijengeka katika hoja kwamba kila MSM inafahamu kuwa itakuwa inakusanya mapato hayo kwa ajili ya kugharamia bajeti yake. Hii itatoa hamasa ya kuhakikisha kila MSM inafikia malengo ya ukusanyaji wa mapato yaliyowekwa. Hivyo, kwa maoni ya watumishi wa MSM ugatuaji wa jukumu la ukusanyaji kodi ya majengo ni uamuzi sahihi na muafaka. kwa mujibu wa afisa mwandamizi wa TRA alikuwa na maoni kwamba, "MSM zote zimefurahishwa sana na ugatuzi wa majukumu ya ukusanyaji wa kodi ya majengo kwa sababu tangu mwanzo wakati TRA ilipochukua hayo madaraka wao walisikitika. Afisa huyo alidai kuwa MSM "zimekuwa zikijaribu kufanya mbinu za kuonesha kuwa TRA haina ufanisi". Alisema, "Kwa mfano, wakati TRA ilipochukua majukumu hayo, MSM zote ziliiwekea TRA malengo ya juu kila mwaka licha ya kwamba vyanzo vya mapato vilibaki kama mwanzo."

Mwaka 2016: Mfumo Hodhi warejeshwa

Mwezi Juni 2016, Waziri wa Fedha alitangaza (katika Hotuba ya Bajeti ya mwaka 2016/2017) kuhamishwa kwa utawala na ukusanyaji wa kodi ya majengo katika nchi nzima kutoka MSM kwenda TRA (URT 2016a: 21, aya 31). Waziri alisisiitiza kuwa "... Serikali imedhamiria kuongeza na kuimarisha ukusanyaji wa kodi ya ndani kwa kuchuchua hatua mbali mbali". Kwa mujibu wa Waziri, uamuzi huo, ulioanza kutekelezwa tarehe 1 Julai 2016, ulitokana na uzoefu walionao TRA wa kukusanya mapato na mifumo ya ukusanyaji wa mapato walioijenga iliyoenea nchi nzima. Uamuzi huu pia ulizingatia mafunzo yaliyopatikana kutoka nchi nyingine kama vile Ethiopia na Rwanda (ibid., uk. 22, aya 32). Waziri alifafanua zaidi kwamba uamuzi huu unaakisi maoni ya Serikali kuwa MSM zimeshindwa kufikia malengo ya kukusanya mapato kutokana na utendaji duni katika kukusanya kodi ya majengo ukilinganisha na fursa zilizopo (URT 2016a: 12, aya 17). Hata hivyo, ukizingatia ongezeko kubwa la makusanyo ya kodi ya majengo yaliyofikiwa baada ya ugatuzi uliofanyika mwaka 2014 (kama yanavyooneshwa katika grafu Na.1), hili tamko la mwisho linaonekana kuwa siyo sawa. Baada ya mipango fulani ya maandalizi, TRA walianza kukusanya kodi ya majengo tarehe 1 Oktoba 2016 katika Halmashauri za Miji 30.

Jengo likiwa limeinuka juu jijini Dar es Salaam.
Picha na: Odd-Helge Fjeldstad.

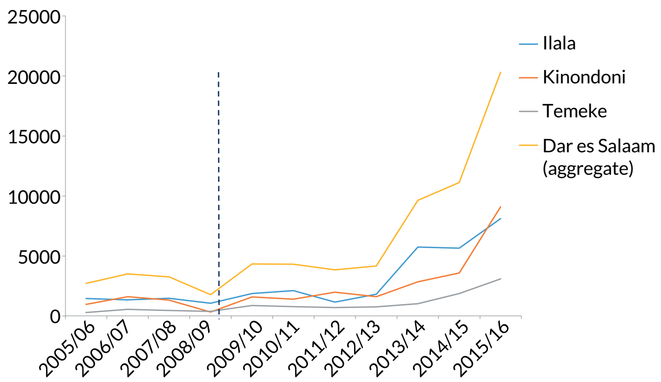
Kurejeshwa kwa jukumu la kukusanya kodi ya majengo TRA, kulileta mshangao kwenye MSM. Katika mahojiano, watumishi wa MSM na wawakilishi wa ALAT walionesha kufadhaishwa na uamuzi huo, na walihoji msingi wa uamuzi huo wa Serikali. Watumishi na wawakilishi wa ALAT walidai kuwa uamuzi huo wala haukutokana na tathmini ya kile ambacho MSM zilikuwa zimefikia katika kuongeza mapato kuanzia mwanzoni mwa 2014, au uchambuzi wa changamoto zilizokuwepo wakati TRA walipokuwa wanakusanya kodi ya majengo katika kipindi cha 2008 – 2014.

Mwenendo wa makusanyo ya kodi ya majengo

Mchoro 1 unaonesha kiwango cha makusanyo ya kodi ya majengo kwa Manispaa tatu za Jiji la Dar es Salaam katika vipindi mbali mbali katika mamilion. Aidha, makusanyo ya jumla kwa Jiji la Dar es Salaam yameoneshwa. Eneo lililopo kati ya mistari wima ya nukta linaonesha makusanyo ya kodi ya majengo katika kipindi ambacho jukumu la kukusanya kodi hiyo lilikuwa chini ya TRA, kuanzia mwaka wa fedha 2008/09 mpaka Februari 2014.

---

4 Interviews in the TRA-HQ, Domestic Revenue Department, Dar es Salaam, 2 February 2011.
5 Interviews with municipal officers in Dar Salaam, October 2014.
6 Interview with senior manager, Domestic Revenue Department, TRA-HQ, Dar es Salaam, 21 October 2014.
7 Three acts were amended to empower TRA to be the main collector of the property tax in the country: The Urban Authority (Rating) Act, Cap. 289, R.E 2010; the Local Government Finance Act, Cap. 290; and the Tanzania Revenue Authority Act, Cap. 399. Government Notice No. 276, gazetted on the 30th of September 2016 (URT 2016d), directed TRA to start collecting property tax in 30 municipal councils in Tanzania Mainland. Responsibility for collecting property tax for the rest of the LGAs should remain within the mandate of the respective authorities.



Mapato yatokanayo na kodi ya Majengo jijini Dar es Salaam 2005–16 (ktk mamilioni Tsh.)

Chanzo: Kanzi data za manispaa zilizoandaliwa na waandishi wa utafiti huu.

Mchoro unaonyesha mielekeo inayovutia. Kwanza, kabla ya kuanzisha mfumo hodhi mwaka 2008/2009, makusanyo yalikuwa ya kiwango cha chini. Manispaa za Ilala na Temeke mwenendo wa makusanyo ya kila mwaka hauoneshi mabadiliko makubwa, na makusanyo yalikuwa yakishuka kwa Manispaa ya Kinondoni. Pili, baada ya kuanzisha mfumo hodhi mwaka 2008/2009, makusanyo ya kodi ya majengo kwa Manispaa zote tatu yaliongezeka kidogo katika mwaka wa kwanza. Baada ya hapo, hadi 2012/13, kiwango cha makusanyo ya kodi ya majengo kwa Manispaa ya Temeke hakikubadilika, lakini yalikuwa yakibadilika badilika kwa Manispaa za Ilala na Kinondoni. Tatu, kiwango cha makusanyo ya kodi ya majengo kiliongezeka kwa Manispaa zote tatu kuanzia mwaka 2012/2013, ambao ni mwaka wa mwisho wa kipindi cha mfumo hodhi. Nne, baada ya ugatuaji mwaka 2014 makusanyo ya kodi ya majengo kwa Manispaa zote yaliongezeka ghafla, hususan kuanzia mwaka 2014/15. Takwimu za mwaka wa fedha 2016/17 hazikupatikana, lakini kwa mujibu wa taarifa kutoka TRA, kiwango cha makusanyo ya kodi ya majengo kimeshuka sana

Ufafanuzi juu ya mabadiliko ya viwango vya makusanyo kwa vipindi tofauti

Azma kuu ya kubadilisha mfumo wa ukusanyaji wa kodi ya majengo mwaka 2008 ilikuwa ni kuongeza mapato, ikizingatiwa hoja ya Serikali kwamba MSM zilikuwa hazifanyi vizuri katika kukusanya kodi hiyo. Hata hivyo, takwimu zinaoneshwa kwamba kiwango cha makusanyo baada ya 2008, wakati wa kipindi cha mfumo hodhi, hakikuongezeka kama TRA walivyotegemea (Mchoro wa 1). Kwa kiasi fulani mapato ya Manispaa ya Temeke yalibaki kama yalivyokuwa kabla ya kubadilisha mfumo, na kwa Manispaa za Ilala na Kinondoni makusanyo yalikuwa yakipungua mpaka mwaka 2012/2013 baada ya kuonesha ongezeko kidogo mara baada ya kuanzisha mfumo hodhi. Katika kuelezea kusikitishwa kwake na makusanyo hafifu yaliyopatikana katika mfumo hodhi, Diwani mmoja wa kuchaguliwa kutoka moja ya MSM alisema: *"Ingawa halmashauri haikuhusishwa katika kutoa maamuzi, hatukukataa maagizo yaliyotolewa na Ofisi ya Waziri Mkuu, kwa sababu tulidhani kuwa mapato yataongezeka, jambo ambalo lingekuwa la manufaa kwa halmashauri kwa kugharimia shughuli zetu zilizokwisha pangwa. Kama tungejua mambo yangekuwa mabaya zaidi kama hali ilivyo hivi sasa, tungekataa kwa hoja."*

Kulikuwa na matatizo mengi katika mpangilio wa ukusanyaji wa kodi ya majengo ambao yawezekana kuwa yalichangia kuleta matokea hafifu katika kukusanya kodi hiyo kwa mfumo hodhi. Wote wawili, watumishi wa manispaa na TRA waliwaona wenzao wa kundi lingine kutokupenda ushirikiano. TRA iliona malengo ya mapato yaliyowekwa na Halmashauri za Manispaa kuwa ya juu , yasiyo halisia na vigumu kuyafikia. Hata hivyo, makusanyo ya TRA katika mwaka wa kwanza baada ya mfumo hodhi yalikuwa ya juu kuliko ya manispaa katika miaka iliyotangulia (Mchoro 1). Maafisa wa Manispaa hawakufurahia huu utaratibu mpya. Kwa mujibu wa TRA, hali hii ilidhihirika kwa MSM kusita kutoa taarifa kuhusu walipa kodi na kwa kuweka malengo ya juu sana kibajeti ya ukusanyaji wa kodi ya majengo bila kushauriana na TRA. MSM walijisikia kuwa Serikali haikuwatendea haki kwa kuamua kuwaondolea jukumu la kukusanya kodi ya majengo. Hali hii ilijengeke kutokana na kukosekana kwa mashaurianao katika ngazi za kisiasa na kiutendaji kabla ya kuanzisha mfumo huo. Pia, mabadiliko ya mfumo yaliwapunguzia madiwani fursa za kujitafutia mapato.

Katika mahojiano mwezi februari 2011, maafisa wa TRA waliohusika katika uandishi wa marekebisho ya kisheria na maafisa wa kodi waliokuwa wakiongoza utekelezaji wa mabadiliko, walieleza kuwa mashauriano na mawasiliano kati ya TRA na manispaa yalikuwa dhaifu wakati wa maandalizi na katika hatua za mwanzo za utekelezaji wa mabadiliko. Walitoa hoja kwamba pengine mashauriano yangeweza kusaidia kuleta makubaliano mapana zaidi kufuatia mabadiliko hayo na hivyo kuzuia kutoelewana baadaye. Kwa kesi hii, mashauriano yangekuwa na faida kwa sababu mbili: Kwanza, yangechangia katika kupanua wigo wa umiliki wa mabadiliko na kuhakikisha uendelevu wake. Pili, yangepunguza mashaka ya manispaa na baadhi ya wadau wa maendeleo wa nje kuwa mabadiliko haya yalikuwa ni hatua za makusudi za serikali kutaka kurejesha madaraka yote kwa Serikali Kuu.

Baada ya kurudisha tena mfumo wa ugatuaji mwezi Februari 2014, makusanyo ya kodi ya majengo yaliongezeka sana (Mchoro 1). Ndani ya kipindi cha miaka miwili baada ya kurejesha mfumo huo, katika Manispaa ya Temeke makusanyo ya kodi ya majengo yaliongezeka kutoka TZS 1 bilioni mwaka 2013/2014 hadi zaidi ya TZS 3 bilioni mwaka 2015/2016. Katika kipindi hicho hicho makusanyo katika Manispaa ya Kinondoni yaliongezeka kutoka TZS 2.8 bilioni hadi zaidi ya TZS 9 bilioni, na kwa Manispaa ya Ilala makusanyo yaliongezeka kutoka TZS 5.8 bilioni mwaka 2013/2014 hadi kukaribia kufika TZS 8.1 bilioni.

8 See Fjeldstad et al. (2017).
9 Interviews in Dar es Salaam, 18 and 20 October 2016.
10 The financial year in Tanzania runs from 1st July to 30th June.
11 Interview with TRA officers, Domestic Revenue Department, Dar es Salaam, 9 May 2017.
12 Interview in Dar es Salaam, 24 June 2011.

Kwa kuangalia mwenendo huo wa makusanyo, ni rahisi kushawishika kuamini kuwa mfumo wa ugatuaji unaleta mafanikio mazuri zaidi katika kukusanya kodi ya majengo. Hata hivyo, ni mapema mno kutoa hitimisho hilo na hasa kwa vile uzoefu uliopatikana kutoka Manispaa za Dar es Salaam hauakisi hitimisho hilo. Kama ugatuaji ungekuwa ndiyo sababu pekee iliyosabaisha ongezeko la makusanyo baada ya mwaka 2014, basi tungetegemea kuona makusanyo makubwa na yanayoongezeka katika kipindi cha kabla ya mwaka 2008 wakati mfumo wa ugatuzi ulipokuwa unatumika. Lakini, Mchoro 1 unaonesha kwamba, makusanyo ya kodi ya majengo katika kipindi cha kabla ya 2008/09 kwa Manispaa za Temeke na Ilala yalikuwa chini na yalikuwa hayaongezeki mwaka hadi mwaka. Katika Manispaa ya Kinondoni makusanyo yalikuwa yanapungua. Hii inaashiria kuwa ongezeko hilo kubwa la makusanyo kuanzia Januari 2014 huenda halikutokana na ugatuaji pekee, bali ni matokea ya hatua mbali mbali za kisera na kiutawala zilizochukuliwa katika ngazi ya MSM na Serikali Kuu. Kwa mfano, uthamanishaji wa majengo ulifanyika kwa wingi baada ya ugatuzi wa mwaka 2014. Manispaa ya Arusha ilikuwa ya kwanza kubadili mfumo wa ukusanyaji kodi kutoka ule wa kukusanya fedha taslimu kwenda mfumo wa kutumia Mfumo wa Taarifa za Ukusanyaji Mapato Serikali za Mitaa (LGRCIS) uliofungamanishwa na mfumo wa habari za kijografia (GIS) (Lall na wenzake 2017). Hatimaye mfumo huu mpya ulitekelezwa katika MSM nyingine hivyo kuwezesha MSM kutumia taarifa za satelaiti kutambua majengo ya walipa kodi. Aidha, mfumo huu unayo hati ya madai ya kieletroniki inayotumika kuwataarifu wadaiwa na kufuatilia malipo. Katika mwaka wa kwanza tu wa kuanzishwa kwa mfumo huu katika Jiji la Dar es Salaam, mwaka 2014/15, zaidi ya majengo 270,000 yaliandikishwa katika Manispaa ya Kinondoni; hili ni ongezeko kubwa kutoka majengo 160,000 yaliyokuwa yameandikishwa kwenye daftari la majengo. Manispaa ya Temeke iliongeza zaidi ya majengo 100,000 kwenye daftari lake.

Sababu nyingine ambazo ni mahsusi kwa MSM husika zinaweza kuwa zilichangia. Mosi, MSM zilianzisha utaratibu wa matumizi ya simu za mkononi katika mfumo wa malipo ambao ulirahisisha ulipaji wa kodi na kuongeza uwazi katika zoezi hilo. Manispaa ya Kinondoni ilianza kutumia viongozi wa mitaa katika kuwatambua na kuwataarifu wamiliki wa majengo na kukusanya kodi. Aidha, Manispaa ya Kinondoni ilianzisha mfumo wa kutoa motisha katika ukusanyaji wa kodi kwa kurejesha asilimia 14 ya makusanyo kwenye Kata husika. Maoni yaliyopatikana katika mahojiano na watumishi wa hazina za MSM yanaashiria kuwa baada ya kurejesha mfumo wa ugatuaji mwezi Februari 2014, MSM zilikuwa na hamasa kubwa ya kufikia na hata kuvuka viwango vya makusanyo vilivyofikiwa na TRA.

Pamoja na hatua za kisera na kiutawala zilizochukuliwa wakati wa ugatuaji, baadhi ya mabadiliko yaliyoanza wakati wa mfumo hodhi yanaweza kuwa yalichangia katika kuongezeka kwa makusanyo kuanzia mwaka 2012/2013. Hatua hizo mpya ni kama vile uwekezaji katika miundo mbinu na njia mpya za ukusanyaji wa kodi zilizoanzishwa na TRA wakati wa kipindi cha mfumo hodhi. Njia hizo mpya ni pamoja na utaratibu wa kulipa kodi kupitia benki, ambao ulipunguza mwanya wa rushwa kwa kupunguza fursa za mawasiliano ya ana kwa ana kati ya walipa kodi na wakusanyaji. Baada ya ugatuaji, MSM ziliendeleza utaratibu huu wa kulipia benki. Aidha, TRA walianzisha utaratibu wa kukusanya kodi ya majengo kwa usimamizi wa makundi. Timu za ukusanyaji kodi za TRA ziliongezewa jukumu la ukusanyaji wa kodi za majengo. Timu hizo zilisaidiwa na maafisa mapato wawili kutoka katika kila MSM husika. Utaratibu huu ulitumiwa na TRA kutoa mafunzo kwa watumishi hao wa MSM wakiwa kazini na hivyo kuchangia katika kujenga uwezo wa MSM wa kukusanya kodi.

Ingawa takwimu za makusanyo ya mwaka 2016/17 hazijatoka, Lakini, kwa mujibu wa TRA, ukusanyaji wa mapato umeshuka kwa kiwango kikubwa. Katika robo ya kwanza ya mwaka huo, TRA hawakukusanya chochote kutokana na kodi ya majengo. hali hiyo haiashirii utendaji duni wa TRA bali kukosekana kwa muda wa kutosha wa matayarisho na kujenga uwezo wa kukusanya kodi hiyo. Pia muda wa makabidhiano ya ukusanyaji wa kodi hiyo kutoka MSM kwenda TRA ulikuwa mfupi sana. TRA wameanzisha kitengo maalum katika Idara ya Kodi za Ndani cha kushughulikia ukusanyaji wa kodi ya majengo (URT 2017, uk. 27, aya 39).

Riwaya ya Tinga Tinga juu ya paa.
Picha na: Odd-Helge Fjeldstad.

Kitengo hicho kimeanza kutayarisha taratibu na mifumo ya ukusanyaji wa kodi ya majengo. Hata hivyo kitengo hicho kinakabiliwa na uhaba mkubwa wa watumishi na vitendea kazi. Kufikia Mei 2017 kanuni zinazoongoza namna TRA watakavyo simamia ukusanyaji wa kodi ya majengo zilikuwa hazijakamilika. Kwa kiasi fulani uamuzi wa tarehe ya mwisho ya kulipa kodi ya majengo unategemea

[13] Interviews with municipal officers in Kinondoni and Temeke MCs, 19 January 2017.

Eneo Jirani na Sinza, Dar es Salaam.
Picha na: Odd-Helge Fjeldstad.

sheria ndogo ndogo za MSM, ambazo zinatofautina kwa kila MSM. Rejesta ya majengo ina mapungufu mengi. Kwa mujibu wa watumishi wa TRA kati ya asilimia 30 na 50 ya majengo yaliyopo katika manispaa hayajaingizwa kwenye rejesta. Aidha, nchi ilikosa fursa ya kutathmini na kujifunza kutokana na uzoefu uliopatikana katika vipindi vilivyopita vya matumizi ya mfumo hodhi. Ni dhahiri mfumo huu mpya wa ukusanyaji kodi ya majengo ungenufaika kama ungejaribiwa katika MSM chache ili kupima ufanisi wake kabla ya kuutekeleza katika MSM 30 nchi nzima na kuhamishia majukumu yote TRA.

Hitimisho na ushauri wa kisera

Moja ya funzo tunalolipata katika utafiti wa mifumo ya kodi ya majengo nchini Tanzania kwa kipindi cha miaka kumi iliyopita ni kwamba ufanisi katika kukusanya kodi ya majengo unahitaji ushirikiano mzuri kati ya Serikali kuu na MSM. TRA imekuwa chachu ya maboresho ya njia za ukusanyaji mapato katika MSM kwa kutumia njia mpya za TEHAMA. Aidha, TRA imechangia kupunguza kiwango cha ukwepaji kodi kwa baadhi ya wajanja na wenye mali. Hata hivyo, tofauti na watumishi wa MSM, TRA inauelewa mdogo wa mazingira ya ukusanyaji wa kodi ya majengo. Pia, TRA haina uwezo wa kufungamanisha ufanisi katika ukusanyaji wa kodi na uboreshaji wa huduma katika maeneo husika.

Aidha, hapana budi kuwepo mgawanyo wa wazi wa majukumu na wajibu kati ya serikali kuu na MSM. Ni muhimu kuainisha ni majukumu gani yatabakia mikononi mwa serikali kuu na majukumu yapi yatatekelezwa na MSM. Hii ni pamoja na kutoa ufafanuzi kuhusu wajibu wa usajiri wa majengo, uthaminishaji wa majengo, utunzaji wa rejesta ya majengo na taarifa za mapato. Aidha, hapana budi kuchambua na kutathmini ni kwa kiwango gani wanasiasa wa eneo husika pamoja na maofisa watatoa ushirikiano kwa wasimamizi wa kodi kitaifa Hii inamaanisha pia haja ya kutolewa ufafanuzi juu ya uhusiano uliopo kati ya marekebisho ya mfumo wa kodi na utekelezaji wa sera za ugatuzi. Kama serikali ina dhamira ya ugatuzi wa masuala ya kifedha ya kutoza na kutumia kodi, hapana budi mamlaka hizo za chini zipewe angalau kiwango fulani cha uhuru wa kuzalisha mapato na kutumia rasilimali zao (Fjeldstad na wengine 2017). Mwezi Aprili 2017, wabunge wa vyama vya upinzani walikosoa uamuzi wa serikali wa kuhodhi jukumu la kukusanya kodi ya majengo wakidai kuwa "kifedha uamuzi huu umelemaza jitihada zote za ugatuaji wa madaraka (D by D) zilizokuwa zinaendelea" (The Citizen, 23 Aprli 2017).

Ili mfumo hodhi wa kukusanya kodi ya majengo uweze kufanya kazi vizuri kunahitajika ushirikiano, kubadilishana taarifa, na uratibu wa karibu kati ya TRA na MSM. Aidha, ushirikiano unatakiwa pia uwepo kati ya wizara na taasisi nyingine zinazohusika kama vile ofisi inayoshughulika na utoaji hati miliki. Kwa kuzingatia haya, katika hotuba ya bajeti iliyotolewa tarehe 8 Juni 2017, waziri wa fedha alisema "nawasihi wadau wote, ikiwa ni pamoja na wamiliki wa majengo, wahusika katika MSM, wakuu wa wilaya, na maafisa wa TRA kufanya kazi kwa pamoja ili kutekeleza kazi hii muhimu kwa maendeleo ya jamii zetu na taifa lote kwa ujumla" (URT 2017: 27, aya 40). Ili kuimarisha uratibu na ushirikiano wa taasisi za serikali zinazohusika na masuala ya kodi hapana budi kufungamanisha sehemu muhimu za utawala wa mapato kama vile kutunza kanzidata, kutoa ankara na kufuatilia makusanyo, na vyanzo vingine vya mapato kama vibali vya biashara, kodi ya pango, kodi ya ardhi, na tozo ya huduma

14 Interview with TRA-officers, Dar es Salaam, 9 May 2017.

15 Interviews, Domestic Revenue Department, TRA, Dar es Salaam, 9 May 2017.

16 A main challenge for the municipalities is that they by the end of FY 2016/17 had not received proceeds from property taxes collected by TRA, in spite of the intention of the amended Urban Authorities (Rating) Act, Cap 289 (para 74, sections 2 and 3, p. 95), which states that the revenues collected by TRA "shall be deposited in a special account to be opened by the minister [responsible for LGAs] at the Bank of Tanzania for the benefits of Local Government Authorities" (URT 2016b).

kama maji na umeme. Aidha, ili sera ya ukusanyaji wa kodi ifanikiwe ni muhimu taasisi husika zijenge uelewa wa pamoja wa madhumuni ya sera hiyo na wajibu wa kila mmoja katika kufikia azma hiyo. Katika kuhakikisha kuwa kunakuwepo ushirikiano mzuri wa utendaji baina ya taasisi husika ni muhimu sheria, kanuni na taratibu zinarekebishwa na kuimarishwa. Pia kuna umuhimu wa kujenga utaratibu utakatoa motisha kwa TRA na MSM. Utaratibu huo hapana budi uweze kuifidia TRA kwa kazi za ziada inazofanya pamoja na kuiongezea watumishi. Aidha, ni muhimu kuweka utaratibu maalumu wa uwasilishaji wa mapato kwenye MSM kutoka TRA, kwa kuainisha ni lini fedha zitawasilisha na kiasi kitachowasilishwa MSM kati ya mapato yaliyokusanywa, ili kuzipa MSM mtiririko wa fedha unaotabirika kwa ajili ya kugharamia kazi zake.

Rejea:

Ali, M., Fjeldstad, O.-H. and Katera, L. 2017. Property taxation in developing countries. CMI Brief 1: 2017. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

The Citizen. 2017 (23 April). TRA property tax collection draws opposition MPs' ire. http://www.thecitizen.co.tz/News/TRA-property-tax-collection-draws-Opposition-MP [accessed 24 April 2017].

Fjeldstad, O.-H., Ali, M. and Goodfellow, T. 2017. Taxing the urban boom: property taxation in Africa. CMI Insight 1: 2017 (March). Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Fjeldstad, O.-H., Fjeldstad, O.-H., Katera, L. and Ngalewa, E. 2010. Local government finances and financial management in Tanzania: empirical evidence of trends 2000-2007. REPOA Special Paper no. 10-2010. Dar es Salaam: Mkuni na Nyota Publishers.

Fjeldstad, O.-H., Katera, L., Msami, J. and Ngalewa, E. 2009. Outsourcing revenue collection to private agents: experiences from local government authorities in Tanzania. REPOA Special Paper No. 28-2009. Dar es Salaam: Mkuni Na Nyota Publishers.

Fjeldstad, O.-H., Henjewele, F., Mwambe, G., Ngalewa, E. and Nygaard, K. 2004. Local government finances and financial management in Tanzania: Observations from six councils, 2000-2003. REPOA Special Paper no. 16. September 2004. Dar es Salaam: Mkuni na Nyota Publishers.

Lall, S.V., Henderson, J.V. and Venables, A.J. 2017. *Africa's cities. Opening doors to the world.* Washington DC: The World Bank.

McCluskey, W. and Franzsen, R. 2005. An evaluation of the property tax in Tanzania: an untapped fiscal resource or administrative headache? Property Management, Vol. 23, No. 1, pp. 45-69.

United Republic of Tanzania [URT]. 2017. Speech by the Minister for Finance and Planning, Hon. Dr Philip I. Mpango (MP), presenting to the National Assembly, the estimates of government revenue and expenditure for 2017/18. Dodoma (8 June).

United Republic of Tanzania [URT]. 2016a. Speech by the Minister for Finance and Planning, Hon. Dr Philip I. Mpango (MP), introducing to the National Assembly, the estimates of government revenue and expenditure for fiscal years 2016/17. Dodoma.

United Republic of Tanzania [URT]. 2016b. Act supplement No 2 to the special Gazette of the United Republic of Tanzania No. 1, Vol 97 dated 30th June, 2016. Dar es Salaam: Government Printer.

United Republic of Tanzania [URT]. 2016c. The Finance Act 2016. Bill supplement to the special Gazette of the United Republic of Tanzania No. 21, Vol 97 dated 17th June, 2016. Dar es Salaam: Government Printer.

United Republic of Tanzania [URT]. 2016d. Subsidiary legislation. Supplement no. 39 to the special Gazette of the United Republic of Tanzania No. 41, Vol 97 dated 30th June, 2016. Government Notice no. 276 (gazetted 30 September), The Urban Authorities (Rating) Act (Cap. 289). Dar es Salaam: Government Printer.

United Republic of Tanzania [URT]. 2008. The Financial Laws (Miscellaneous Amendments) Act No. 9 of 2008. Part II (Cap. 290), Part III (Cap. 399), and Part IV (Cap. 289). Enacted by the Parliament of Tanzania. Dodoma.

United Republic of Tanzania [URT]. 2007. Report of the sub-committee on matters required to be accomplished to enable Tanzania Revenue Authority to collect property rate on behalf of local government authorities in mainland Tanzania (July). Dar es Salaam: Prime Minister's Office Regional Administration and Local Governments and Tanzania Revenue Authority.

CMI CHR. MICHELSEN INSTITUTE

CMI (Chr. Michelsen Institute)
Phone: +47 47 93 80 00
Phone from abroad: +47 55 70 55 65
E-mail: cmi@cmi.no
Web: www.cmi.no

policy forum

Wasiliana nasi:
Kitalu 14, Barabara ya Sembeti, Mikocheni B,
S.L.P. 38486, Dar es Salaam, Tanzania
Simu: +255 22 2780200, Simu ya kiganjani: + 255 782 317 434,
Barua pepe: info@policyforum.or.tz, Tovuti: www.policyforum.or.tz