উন্নয়ন, সুশাসন ও স্বশাসিত স্থানীয় সরকার

ড. বদিউল আলম মজুমদার, সম্পাদক, '**সুজন**-সুশাসনের জন্য নাগরিক' এবং গ্লোবাল ভাইস প্রেসিডেন্ট ও কান্ট্রি ডিরেক্টর, দি হাঙ্গার প্রজেক্ট

(০৮ এপ্রিল, ২০০৭)

ভারত উপমহাদেশে স্থানীয় সরকারের একটি সুদীর্ঘ ও ঐতিহ্যসম্পন্ন ইতিহাস থাকলেও, বাংলাদেশের স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা আজ এক চরম দূরাবস্থার মধ্যে নিপতিত। আমাদের পর পর তিনটি নির্বাচিত সরকারের সংবিধান উপেক্ষা, সর্বোচ্চ আদালতের নির্দেশনার প্রতি অবজ্ঞা এবং নির্বাচিত প্রতিনিধিদের চরম হঠকারিতার ফলে অধিকাংশ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান বর্তমানে প্রায় অকার্যকর হয়ে পড়েছে। কিন্তু অভিজ্ঞতা থেকে দেখা যায় যে, শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমেই আর্থসামাজিক উন্নয়ন ত্বরান্বিত, সুশাসন প্রতিষ্ঠিত, গণতন্ত্র বিকশিত, সর্বোপরি স্বশাসন প্রতিষ্ঠিত হতে পারে। তবে আশার কথা যে, আমাদের বর্তমান তত্ত্বাবধায়ক সরকার এ ব্যাপারে কিছু পদক্ষেপ নেয়ার আগ্রহ প্রদর্শন করেছেন। সরকারের এ আগ্রহকে কার্যকরী করতে হলে আজ প্রয়োজন সকল স্টেক হোল্ডারের সক্রিয় উদ্যোগ। এ নিবন্ধের লক্ষ্য হলো, স্থানীয় সরকারের গুরুত্ব তুলে ধরা, এর বর্তমান বেহাল অবস্থা বিশ্লেষণ করা এবং একইসাথে সত্যিকারের স্বশাসিত স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা গড়ে তোলার জন্য সুনির্দিষ্ট পদক্ষেপ চিহ্নিত করা।

১.০ স্থানীয় সরকার ও এর গুরুত্ব

স্থানীয় সরকার বলতে বুঝায় স্থানীয় সমস্যা সমাধানের লক্ষ্যে, স্থানীয় নির্বাচিত প্রতিনিধি সমন্বয়ে গঠিত স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান। আরো সুস্পষ্টভাবে বলতে গেলে, স্থানীয় সরকার হচ্ছে এমন একটি শাসন ব্যবস্থা যার মাধ্যমে একটি নির্দিষ্ট এলাকার জনগণ তাদের প্রাপ্য অধিকার, ক্ষমতা ও সম্পদ একটি গণতান্ত্রিক প্রক্রিয়ায় সহজেই পেতে এবং একইসাথে স্থানীয় বিষয়সমূহ ব্যবস্থাপনার ক্ষেত্রে তাদের নিজস্ব কর্তব্য ও দায়বদ্ধতা প্রতিষ্ঠা করতে পারে। সত্যিকারের শক্তিশালী স্থানীয় সরকারের অর্থ হলো, প্রয়োজনীয় সম্পদ ও দায়িত্বপ্রাপ্ত স্থানীয় শাসন, যার মূল লক্ষ্য জনগণের ক্ষমতায়ন। সংজ্ঞাগতভাবেই স্থানীয় সরকার স্বশাসিত প্রতিষ্ঠান।

স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ভূমিকা দু'ধরনের হতে পারে – একটি সেবা প্রদানকারী ভূমিকা (service delivery), আরেকটি অনুঘটকের ভূমিকা (catalytic role)। বর্তমানে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে মূলত প্রথম ভূমিকাটিতেই দেখা যায় – যা প্রধানত রিলিফ বিতরণ, কিছু অবকাঠামো নির্মাণ ও গ্রাম্য সালিশ-বিচারের মধ্যেই সীমাবদ্ধ। এই ভূমিকাটি অত্যন্ত সীমিত ও অকার্যকর। দ্বিতীয় ভূমিকাটি ব্যাপক ও প্রত্যাশিত। অনুঘটকের ভূমিকা পালিত হয় জনগণকে জাগিয়ে তুলে ও সংগঠিত করে 'সামাজিক পুঁজি' সৃষ্টির মাধ্যমে। জাগ্রত ও সংগঠিত জনতার পক্ষে, অর্থাৎ গণজাগরণ সৃষ্টির মাধ্যমে স্থানীয়ভাবে পরিকল্পনা করে, স্থানীয় উদ্যোগে এবং মূলত স্থানীয় সম্পদ কাজে লাগিয়ে অধিকাংশ স্থানীয় সমস্যা সমাধান করা সম্ভব। এ প্রক্রিয়ায় স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ হয়ে ওঠেন সত্যিকারের সমাজ পরিবর্তনের রূপকার (change agent)। কার্যকর স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা সৃষ্টির জন্য তাই প্রয়োজন এ সকল প্রতিষ্ঠানের ভূমিকার রূপান্তর।

শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা অন্তত তিনটি ক্ষেত্রে বিরাট ভূমিকা রাখতে পারে। স্থানীয় সরকারের মাধ্যমে গণতন্ত্রের ভিত গভীরে প্রোথিত এবং তৃণমূলের গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠিত (grass root-democracy) হতে পারে। স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতার চর্চা এবং সকল কার্যক্রমে জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণের মাধ্যমে **সুশাসন** প্রতিষ্ঠার পথ সুগম হতে পারে। এছাড়াও শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমে **আর্থ-সামাজিক উন্নয়ন** ত্বরান্বিত হতে পারে।

১.১ গণতন্ত্র সুসংহতকরণে স্থানীয় সরকার

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা বা স্থানীয় গণতান্ত্রিক শাসনের মূলকথা হলো জনগণের নিকটের প্রশাসন, যার মাধ্যমে ঘটতে পারে **প্রতিনিধিত্বমূলক** গণতন্ত্র থেকে **অংশগ্রহণমূলক** গণতন্ত্রের উত্তরণ। জনগণের সরাসরি, সক্রিয় ও কার্যকর সম্পৃক্ততার মাধ্যমে অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠিত হয়। অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠিত হলে, যে সকল সিদ্ধান্ত জনগণের জীবনে সরাসরি প্রভাব ফেলে সে সকল সিদ্ধান্তে অংশগ্রহণের অধিকার ও দায়িত্ব তারা লাভ করে। সিদ্ধান্তে তাদের **মালিকানা** প্রতিষ্ঠিত হয় এবং সিদ্ধান্ত বাস্তবায়নে নিজস্ব উদ্যোগ ও সক্রিয়তা সৃষ্টি হয়। ফলে গণতন্ত্র হয় সত্যিকার অর্থে কার্যকর ও অর্থবহ এবং জনগণ হয়ে ওঠে সমস্যা সমাধানের প্রধান উদ্যোক্তা।

প্রতিনিধিত্বমূলক গণতান্ত্রিক ব্যবস্থার ফলাফল দাঁড়ায় সাধারণত 'একদিনের গণতন্ত্র' – যেখানে কেবল নির্বাচনের দিনেই গণতন্ত্র চর্চা করা হয়। নির্বাচনসর্বস্ব গণতন্ত্রে জনগণ প্রতিনিধি নির্বাচন করার পর নিষ্ক্রিয় হয়ে যায় এবং জনগণের সে নিষ্ক্রিয়তার সুযোগে প্রতিনিধিরাও দায়িত্বহীন ও স্বেচ্ছাচারী হবার সুযোগ পায়। ফলে নির্বাচিত প্রতিনিধিদের মধ্যে অনেক সময় এক ধরনের 'ইজারাতন্ত্রের/দারিত্ব'-এর মানসিকতা সৃষ্টি হয়। অন্যদিকে অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র হলো এমন প্রক্রিয়া, যেখানে সকল কাজে জনগণের সরাসরি অংশগ্রহণ ও সক্রিয় ভূমিকা নিশ্চিত হয়। এক্ষেত্রে নির্বাচিত প্রতিনিধিগণ জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে নেতৃত্ব দেন। ফলে অংশগ্রহণমূলক প্রক্রিয়ায় জনগণের নিষ্ক্রিয় হবার কোনো সুযোগ থাকে না এবং নির্বাচিত প্রতিনিধিরাও প্রভুর ন্যায় আচরণ করতে পারেন না। তাই সত্যিকারের অংশগ্রহণমূলক প্রক্রিয়ার মাধ্যমেই গণতান্ত্রিক ব্যবস্থার সর্বোচ্চ বিকাশ সম্ভব।

আমাদের দেশের অধিকাংশ জনগণ বাস করে গ্রামে। তাই সত্যিকারের অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্রের চর্চা করার সর্বাধিক সুযোগ রয়েছে স্থানীয় সরকার পর্যায়েই। সম্পদ, ক্ষমতা ও গুরুত্বপূর্ণ দায়-দায়িত্ব দিয়ে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে শক্তিশালী গণতান্ত্রিক প্রতিষ্ঠানে পরিণত করার মাধ্যমেই তা সম্ভব হতে পারে। এর মাধ্যমেই আমাদের বহু কষ্টার্জিত স্বাধীনতা অর্থবহ হতে পারে, কারণ স্বাধীনতা মানেই স্বশাসন।

১.২ সুশাসনে স্থানীয় সরকার

একটি কল্যাণমুখী রাষ্ট্র সৃষ্টির গুরুত্বপূর্ণ পূর্বশর্ত হলো সুশাসন প্রতিষ্ঠা। সুশাসনের অর্থ হলো: (ক) শান্তি-শৃঙ্খলা রক্ষা, আইনের শাসন, ন্যায়-বিচার প্রতিষ্ঠা ও মানবাধিকার সংরক্ষণ; (খ) শাসন ব্যবস্থায় স্বচ্ছতা ও সকল কার্যক্রমে জবাবদিহিতা নিশ্চিতকরণ; (গ) সকল ক্ষেত্রে সমতা ও সকলের প্রতি ন্যায়পরায়ণতা নিশ্চিতকরণ; এবং (ঘ) জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিতকরণ। সুশাসনের এ সকল শর্তপূরণে সর্বাধিক গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা রাখতে পারে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান।

- **শান্তি-শৃংখলা রক্ষা, আইনের শাসন, ন্যায়বিচার প্রতিষ্ঠা ও মানবাধিকার সংরক্ষণ:** বেকারত্ব কমানো ও শিক্ষার হার বাড়ানোর সাথে সাথে যদি সামগ্রিকভাবে স্থানীয় জনগণের নৈতিক ও সাংস্কৃতিক মান বাড়ানো এবং অসামাজিক কাজ ও অপরাধ রোধে জনগণকে সংগঠিত করা যায়, তবে সহজেই এলাকার শৃংখলা রক্ষা এবং আইনের শাসন প্রতিষ্ঠা করা সম্ভব। এটি করতে পারে কেবলমাত্র আইন শৃংখলার প্রতি শ্রদ্ধাশীল নিরপেক্ষ স্থানীয় সরকার। এছাড়াও স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা স্থানীয় পর্যায়ে জনগণের মধ্যকার পারস্পরিক বিরোধ কার্যকরভাবে নিষ্পত্তি ও ন্যায়বিচার প্রতিষ্ঠা করতে পারে। বাক-স্বাধীনতাসহ অন্যান্য গণতান্ত্রিক অধিকার সংরক্ষণে স্থানীয় সরকারের গণতান্ত্রিক ভূমিকা ও দেশব্যাপী গণতান্ত্রিক পরিবেশ সৃষ্টিতে গুরুত্বপূর্ণ ইতিবাচক প্রভাব ফেলতে পারে।

- **স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতা নিশ্চিতকরণ:** স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতার চর্চা সবচেয়ে কার্যকরভাবে করা সম্ভব স্থানীয় পর্যায়ে। কারণ নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণের অধিকাংশই জনগণের কাছাকাছি বসবাস করেন। গ্রামের মানুষ তাদের জীবনাচরণ ও কার্যক্রম অত্যন্ত কাছ থেকে পর্যবেক্ষণের সুযোগ পায়। তাই ব্যক্তিগতভাবে সততা ও স্বচ্ছতার চর্চার তাগিদ তাদের মাঝে বিধিগতভাবে সৃষ্টি করা সম্ভব। জনগণের সামনে বাজেট পেশ ও অনুরূপ প্রকাশ্য অধিবেশনের মাধ্যমে তারা জবাবদিহিতামূলক রাজনীতি চর্চার বড় ধরনের দৃষ্টান্ত স্থাপন করতে পারেন।

- **সমতা ও ন্যায়পরায়ণতা নিশ্চিতকরণ:** গ্রামীণ নারীদেরকে অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডে সম্পৃক্ত করা এবং অন্যান্য সুযোগ-সুবিধা প্রদানের মাধ্যমে সমাজে বিদ্যমান নারী-পুরুষের বৈষম্য নিরসনের প্রক্রিয়া শুরু হতে পারে। গ্রামের কন্যাশিশুদের শিক্ষা ও সুস্বাস্থ্যের নিশ্চয়তা প্রদানে স্থানীয় সরকারের সচেতন তদারকি খুবই ফলপ্রসূ হতে পারে। এক্ষেত্রে স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিরা শুধু দৃষ্টান্তই স্থাপন করতে পারেন না, এ ব্যাপারে তারা জনগণকে সচেতন এবং ঐক্যবদ্ধও করতে পারেন।

- **জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিতকরণ:** স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমেই শাসন প্রক্রিয়ায় জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ এবং স্বশাসন নিশ্চিত হতে পারে। কারণ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান মানেই জনগণের দোরগোড়ার শাসন ব্যবস্থা। আর স্বশাসন সুশাসনের অন্যতম পূর্বশর্ত।

এক কথায়, একটি নিরাপদ, দারিদ্রমুক্ত ও আত্মনির্ভরশীল ভবিষ্যৎ সৃষ্টি করার লক্ষ্যে শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা একটি গণতান্ত্রিক এবং "গণকেন্দ্রিক উন্নয়ন" প্রক্রিয়া শুরু করতে পারে, যেখানে জনগণের শক্তি ও সম্পদ, নির্বাচিত প্রতিনিধিদের নেতৃত্ব এবং সরকারি-বেসরকারি সুযোগ-সুবিধাসমূহকে পরিকল্পিতভাবে সমন্বিত করার মাধ্যমে ক্ষুধা ও দারিদ্র্যমুক্তি নিশ্চিত হতে পারে।

১.৩ উন্নয়নে স্থানীয় সরকার

উন্নয়নের জন্য তৃণমূল পর্যায়ে গণতন্ত্রের বিকাশ অপরিহার্য। নোবেল বিজয়ী অর্থনীতিবিদ অমর্ত্য সেনের মতে, "গণতন্ত্র উন্নয়নের শুধু লক্ষ্যই নয়, এটি গুরুত্বপূর্ণ পূর্বশর্তও বটে"। মানব উন্নয়ন, অর্থনৈতিক অগ্রগতি প্রভৃতি জটিল এবং ব্যাপক সমস্যার সমাধান মূলত তৃণমূলেই সম্ভব। জনগণ যদি গণতান্ত্রিক প্রক্রিয়ার মাধ্যমে তাদের অগ্রাধিকার চিহ্নিত করে তা বাস্তবায়নের লক্ষ্যে পরিকল্পনা প্রণয়ন করতে পারে এবং এ লক্ষ্যে প্রয়োজনীয় সুযোগ ও তাদের ন্যায্য প্রাপ্য সম্পদ পেতে পারে ও তা নিয়ন্ত্রণ করতে পারে, তবেই তারা তাদের নিজ দায়িত্ব ও সৃজনশীলতাকে কাজে লাগিয়ে নিজেদের ভাগ্যোন্নয়নে গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা নিতে সক্ষম হবে। শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমেই এমন একটি প্রক্রিয়া বাস্তবে রূপায়িত হতে পারে। তাই উন্নয়নের জন্য স্থানীয় সরকারের ভূমিকা অপরিসীম ।

জনগণের সার্বিক জীবনমান উন্নয়ন সম্পর্কিত যে সকল সমস্যা স্থানীয়ভাবে সমাধান ও মোকাবিলা করা যায় তা হলো:

- **শিক্ষা, স্বাস্থ্য, নিরাপদ পানি, সুষ্ঠু পরিবেশ ইত্যাদি মৌলিক মানবিক সেবা প্রদান নিশ্চিতকরণ:** প্রয়োজনীয় সম্পদ ও দায়িত্বপ্রাপ্ত শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাই মানুষের মৌলিক চাহিদা, বিশেষত স্বাস্থ্য, শিক্ষা, নিরাপদ পানি ও পয়ঃনিষ্কাশন ইত্যাদি সরকারি সেবা ও সুযোগসমূহ স্বচ্ছতা এবং জবাবদিহিতার ভিত্তিতে জণগণের দোরগোড়ায় পৌঁছে দিতে পারে।

- **সামাজিক সমস্যা নিরসন:** নারী নির্যাতন, বাল্যবিবাহ ও যৌতুক রোধ, জন্ম ও বিবাহ নিবন্ধিকরণ, খোলা পায়খানা দূরীকরণ, ছেলে-মেয়েদের স্কুলে প্রেরণ, মাদকাসক্তি প্রভৃতি দূরূহ সামাজিক সমস্যা নিরসনের লক্ষ্যে স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ জনগণকে সচেতন ও সংঘবদ্ধ করতে পারেন। এমনকি সন্ত্রাস, চাঁদাবাজি ও দুর্নীতির বিরুদ্ধেও তারা সামাজিক প্রতিরোধ গড়ে তুলতে পারেন। সামাজিক সমস্যা নিরসনের জন্য অধিকাংশ ক্ষেত্রেই কোনো অর্থের প্রয়োজন হয় না। মানুষের সংগঠিত প্রচেষ্টার মাধ্যমে যে সামাজিক পুঁজির উদ্ভব ঘটে তা কাজে লাগিয়ে আর্থিক পুঁজি ছাড়াই সমাজে বিদ্যমান অনেক সমস্যার সমাধান সম্ভব। সামাজিক সমস্যার মাধ্যমেই দারিদ্র্য বহুলাংশে প্রতিভাত হয় এবং এগুলোর নিরসন ঘটলে অনেক জটিল অর্থনৈতিক সমস্যা সমাধানের পথ সুগম হয়।

- **পরিকল্পিত পরিবার গঠন:** পৃথিবীর সর্বাধিক ঘনবসতিপূর্ণ অঞ্চল বাংলাদেশের জন্য ক্রমবর্ধমান জনসংখ্যা একটি গুরুতর চ্যালেঞ্জ হয়ে দাঁড়িয়েছে। জনগণের নেতা হিসেবে স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ জনগণকে উদ্বুদ্ধ ও অনুপ্রাণিত করে এ সমস্যা সমাধানে তাদের ব্যক্তিগত দায়বদ্ধতা ও উদ্যোগ সৃষ্টি করতে পারে।

- **অর্থনৈতিক উন্নয়নে সহায়তাকরণ:** একটি গতিশীল শক্তিশালী অর্থনীতির জন্য প্রয়োজন বাজারজাতকরণের সুবিধা, ঋণের ব্যবস্থা ও কর্মসংস্থান, বিশেষত আত্ম-কর্মসংস্থানের সুযোগ। এজন্য আরো প্রয়োজন প্রশিক্ষিত ও দক্ষ জনগোষ্ঠী। স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহ

সমবায়ের মাধ্যমে উৎপাদিত পণ্যের বাজারজাতকরণের ব্যবস্থা এবং আত্ম-সহায়তাকারী (self-help) প্রতিষ্ঠান সৃষ্টিতে উৎসাহ প্রদানের মাধ্যমে ঋণের সহজলভ্যতা নিশ্চিত করতে পারেন। একইসাথে বিরাজমান সরকারি-বেসরকারি সুযোগ-সুবিধাসমূহ কাজে লাগিয়ে কারিগরি দক্ষতামূলক প্রশিক্ষণের আয়োজন করতে পারেন। যার ফলে আয়বৃদ্ধিমূলক কার্যক্রমের সূচনা এবং স্থানীয়ভাবে ক্ষুদ্র শিল্প স্থাপিত হতে পারে।

- **ভৌত অবকাঠামো সৃষ্টি:** উপরোল্লিখিত অধিকাংশ কার্যক্রম সম্পাদনের জন্য ভৌত অবকাঠামো প্রয়োজন। প্রয়োজনীয় অর্থ যোগান দেয়া গেলে স্থানীয়ভাবে নির্বাচিত প্রতিনিধিগণই সমাজের চাহিদা পূরণে যথাযথ, উপযোগী ও জনগণের জন্য প্রয়োজনীয় অবকাঠামো সৃষ্টি করতে পারেন। তারা বিরাজমান অবকাঠামোর যথাযথ সংস্কার ও রক্ষণাবেক্ষণের পাশাপাশি নতুন অবকাঠামো তৈরির ক্ষেত্রে অপচয় রোধ করতে পারেন। স্থানীয় জনগণকে সংগঠিত করে স্বেচ্ছাশ্রমের ভিত্তিতে তারা অনেক রাস্তাঘাট সংস্কার করতে পারেন। এছাড়াও অর্থের অপ্রতুল্যতা সত্ত্বেও জনগণ তাদের সম্মিলিত প্রচেষ্টার মাধ্যমে স্থানীয় সম্পদ কাজে লাগিয়ে স্বাস্থ্যকেন্দ্র, শিক্ষা প্রতিষ্ঠান ও অন্যান্য মৌলিক অবকাঠামো সৃষ্টি করতে পারেন। আর এ কাজে নেতৃত্ব দিতে পারেন স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ।

স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ তৃণমূল পর্যায়ের নির্ভরযোগ্য/পরীক্ষিত নেতৃত্ব। নির্বাচিত প্রতিনিধিদেরকে সত্যিকারভাবে ক্ষমতায়িত করা গেলে তাদের পক্ষে সহজেই স্থানীয় জনগণকে আত্মনির্ভরশীল ভবিষ্যতের প্রত্যাশায় জাগ্রত ও সংগঠিত করা সম্ভব হবে।

২.০ সাংবিধানিক অঙ্গীকার ও বর্তমান বাস্তবতা

গণতন্ত্র, উন্নয়ন ও সুশাসন প্রতিষ্ঠার ক্ষেত্রে এর গুরুত্ব অনুধাবন করে আমাদের সংবিধানে স্থানীয় সরকার সম্পর্কে চারটি অনুচ্ছেদ – অনুচ্ছেদ ৯, ১১, ৫৯ ও ৬০ – যুক্ত করা হয়েছে। সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদে বলা হয়েছে, "আইনানুযায়ী নির্বাচিত প্রতিনিধিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানসমূহের উপর প্রজাতন্ত্রের প্রত্যেক প্রশাসনিক একাংশের (administrative unit) স্থানীয় শাসনের ভার প্রদান করা হইবে।" এ সকল প্রতিষ্ঠানের দায়িত্বের মধ্যে "প্রশাসন ও সরকারি কর্মচারীদের কার্য," "জনশৃঙ্খলা রক্ষা" এবং "জনগণের কার্য (public service) ও অর্থনৈতিক উন্নয়ন সম্পর্কিত পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন" অন্তর্ভুক্ত। অর্থাৎ সাংবিধানিক আকাঙ্ক্ষা অনুযায়ী, শুধুমাত্র কিছু সীমিত সংখ্যক সেবা প্রদানের ক্ষেত্রে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাসমূহের দায়িত্ব সীমাবদ্ধ নয়, বরং স্থানীয় সরকারের মাধ্যমেই রাষ্ট্র পরিচালিত হওয়ার কথা। তা সত্ত্বেও বর্তমানে আমাদের স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার অবস্থা অত্যন্ত বেহাল, যার কয়েকটি দিক নিম্নে উত্থাপন করা হলো।

সংবিধান লংঘন ও আদালতের নির্দেশ উপেক্ষা: সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী, জেলা পর্যায়ে নির্বাচিত জেলা পরিষদ, উপজেলা পর্যায়ে নির্বাচিত উপজেলা পরিষদ এবং ইউনিয়ন পর্যায়ে নির্বাচিত ইউনিয়ন পরিষদের ওপর স্থানীয় শাসনের ভার অর্পনের বাধ্যবাধকতা থাকলেও, বর্তমানে নির্বাচিত জেলা ও উপজেলা পরিষদের কোন অস্তিত্ব নেই। আমাদের প্রধান রাজনৈতিক দলগুলো এ ব্যাপারে বারবার প্রতিশ্রুতি দিয়েও তা ভঙ্গ করেছে। যেমন, গত সংসদ নির্বাচনের প্রাক্কালে বাংলাদেশ জাতীয়তাবাদী দল (বিএনপি) তাদের নির্বাচনী ইশতেহারে সুস্পষ্টভাবে অঙ্গীকার করেছিল: "প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকরণের লক্ষ্যে উপজেলা পরিষদ এবং জেলা পরিষদ গঠন এবং পরিকল্পিত প্রক্রিয়ার মাধ্যমে সেগুলোকে সকল উন্নয়নমূলক কর্মকাণ্ডের কেন্দ্রবিন্দুতে পরিণত করার সক্রিয় উদ্যোগ গ্রহণ করা হবে। ইউনিয়ন পরিষদসমূহকে অধিকতর কর্মক্ষম, গতিশীল ও স্বয়ংসম্পূর্ণ স্থানীয় সংস্থার পর্যায়ে উন্নীত করার বিশেষ ব্যবস্থা নেয়া হবে।" এমনিভাবে বাংলাদেশ আওয়ামী লীগ অঙ্গীকার করে যে, "আওয়ামী লীগ সরকার গঠন করলে সর্বাগ্রে জেলা পরিষদ ও উপজেলা পরিষদের নির্বাচনসহ সকল স্তরে নির্বাচন অনুষ্ঠানের মাধ্যমে স্থানীয় নির্বাচিত প্রতিনিধিদের হাতে ইতিমধ্যে গৃহীত আইন ও স্থানীয় সরকার কমিশনের সুপারিশের আলোকে প্রয়োজনীয় ক্ষমতা ও দায়িত্ব হস্তান্তর করবে।" কিন্তু বাস্তবে এগুলো কার্যকর করা হয় নি।

সাংবিধানিক বাধ্যবাধকতা ছাড়াও স্থানীয় সরকারের সকল স্তরে নির্বাচন অনুষ্ঠানের আদালতের নির্দেশনাও রয়েছে। '*কুদরত-ই-এলাহী পনির বনাম বাংলাদেশ*' মামলার সর্বসম্মত রায়ে বাংলাদেশ সুপ্রীম কোর্টের আপিল বিভাগ ১৯৯২ সালে ছয় মাসের মধ্যে সকল স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের নির্বাচন অনুষ্ঠানের নির্দেশ প্রদান করেন। কিন্তু আমাদের মাননীয় সংসদ সদস্যদের স্বার্থসংশ্লিষ্ট বিরোধীতার কারণে গত ১৫ বছরেও জেলা ও উপজেলা পরিষদের নির্বাচন অনুষ্ঠান সম্ভবপর হয় নি।

আজ্ঞাবহ প্রতিষ্ঠান: সংবিধানে স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের আকাঙ্ক্ষা ব্যক্ত করা হলেও, বাস্তবে সবগুলো স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানই আমলাতন্ত্রের সম্পূর্ণ আজ্ঞাবহ। অনেকের স্মরণ আছে যে, চতুর্থ সংশোধনীর মাধ্যমে সংবিধান থেকে ৫৯, ৬০ ও ১১ অনুচ্ছেদের শেষাংশ বিলুপ্ত করা হয়। পরবর্তীতে অবশ্য সংবিধান পুরোপুরি স্থগিত করা হয়। এ সুযোগকে কাজে লাগিয়ে ১৯৮২ সালে প্রণীত উপজেলা আইন এবং ১৯৮৩ সালের ইউনিয়ন পরিষদের আইনে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে সরকারি কর্মকর্তাদের পুরোপুরি নিয়ন্ত্রণাধীন করা হয়। কর্মকর্তাদের ওপর স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে 'তত্ত্বাবধান', 'নিয়ন্ত্রণ' ও 'নির্দেশ' প্রদানের ক্ষমতা অর্পণ করা হয়। এছাড়াও তাদের ওপর নির্বাচিত প্রতিনিধিদের বরখাস্ত, পরিষদ বাতিল এবং পরিষদের বাজেট অনুমোদনের ক্ষমতা প্রদান করা হয়। উপরন্তু, নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিদেরকে পাবলিক সারভেন্ট (public servant) বা জনসেবক হিসেবে চিহ্নিত করা হয়। পরবর্তীতে ১৯৯৮ ও ২০০০ সালে প্রণীত উপজেলা এবং জেলা পরিষদ আইনে একই ধরনের বিধান সংযুক্ত করা হয়। কিন্তু ১৯৯১ সালে দ্বাদশ সংশোধনীর মাধ্যমে সংবিধানে স্থানীয় সরকার সংক্রান্ত অনুচ্ছেদগুলো পুনঃসংযোজনের পর আইনের এ সকল বিধান সংবিধানের সাথে অসামঞ্জস্যপূর্ণ হয়ে পড়ে। এছাড়াও আইনের মাধ্যমে নির্বাচিত প্রতিনিধিদেরকে অনির্বাচিত কর্মকর্তাদের কাছে দায়বদ্ধ করা হয়, যা সম্পূর্ণ অগণতান্ত্রিক।

সংসদ সদস্যদের অনাকাঙ্ক্ষিত হস্তক্ষেপ: সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী, সংসদ সদস্যদের ওপর শুধুমাত্র "আইন-প্রণয়নের ক্ষমতা" প্রদান করা হলেও, আমাদের গত তিনটি নির্বাচিত সরকারের আমলে মাননীয় সংসদ সদস্যগণ সকল স্থানীয় উন্নয়ন কর্মকাণ্ডের নিয়ন্ত্রক হয়ে পড়েন। ১৯৯১ সালে উপজেলা পরিষদ বাতিলের পর 'উপজেলা উন্নয়ন সমন্বয় কমিটি' সৃষ্টি করে সংসদ সদস্যদেরকে কমিটির উপদেষ্টা করা হয়। কিন্তু এর মাধ্যমে কার্যত তারা অতি গুরুত্বপূর্ণ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান, ইউনিয়ন পরিষদের নিয়ন্ত্রকে পরিণত হন। বস্তুত তাদের অযাচিত ও সংবিধান বহির্ভূত হস্তক্ষেপের ফলে ইউনিয়ন পরিষদ আজ প্রায় একটি অর্থহীন প্রতিষ্ঠানে পরিণত হয়েছে। ১৯৯৮ সালে প্রণীত উপজেলা পরিষদ আইনের

মাধ্যমে উপজেলা পরিষদের উপর সংসদ সদস্যদের কর্তৃত্ব আরো জোরালোভাবে প্রতিষ্ঠিত করা হয়। আইনের ২৫ অনুচ্ছেদে বলা হয়: "গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ সংবিধানের ৬৫-এর অনুচ্ছেদ অনুযায়ী একক আঞ্চলিক এলাকা হইতে নির্বাচিত সংশ্লিষ্ট-সংসদ সদস্য পরিষদের উপদেষ্টা হইবেন এবং পরিষদ উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ করিবেন।" আইনের এ বিধান নিঃসন্দেহে সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদের লঙ্ঘন।

ক্ষমতা, দায়-দায়িত্ব ও সম্পদের অধিকার থেকে বঞ্চনা : সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদে নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ওপর স্থানীয় শাসনের ভার প্রদান করার কথা থাকলেও বাস্তবে স্থানীয় সরকারের ক্ষমতা ও দায়-দায়িত্ব অত্যন্ত সীমিত। গত তিনটি নির্বাচিত সরকারের আমলে ক্রমাগতভাবে ক্ষমতার কেন্দ্রীকরণের ফলে স্থানীয় সরকারসমূহ ক্রমান্বয়ে ক্ষমতাহীন হয়ে পড়েছে। তবে বিদ্যমান আইনে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের জন্য অনেকগুলো দায়-দায়িত্বের বিরাট ফিরিস্তি রয়েছে। যেমন, ইউনিয়ন পরিষদ আইনে ১০টি বাধ্যতামূলক এবং ৩৮টি ঐচ্ছিক অর্থাৎ মোট ৪৮টি কাজ নির্ধারিত করা হয়েছে, যদিও এগুলো বাস্তবায়নের লক্ষ্যে ইউনিয়ন পরিষদের আর্থিক সঙ্গতি ও জনবল নেই বললেই চলে। কেন্দ্রিয় সরকারের আয়ের অতি সামান্য অংশই স্থানীয় সরকারের মাধ্যমে জনসাধারণের কাছে পৌঁছে। যেমন, গত অর্থ বছরে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে প্রদত্ত থোক বরাদ্দ বাৎসরিক উন্নয়ন বাজেটের মাত্র দুই শতাংশের একটু বেশি। এছাড়াও স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের কর আরোপের ক্ষমতাও অত্যন্ত সীমিত।

নারীর অন্তর্ভুক্তিহীনতা: নারীরা মোট জনগোষ্ঠীর প্রায় অর্ধেক, তবুও স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহে নারীদের কার্যকর অংশগ্রহণ অনুপস্থিত। আইনের মাধ্যমে বর্তমানে নারীদের জন্য এক-তৃতীয়াংশ আসন সংরক্ষিত থাকলেও এ সকল আসনে নির্বাচিত প্রতিনিধিরা ক্ষমতা ও দায়-দায়িত্ব থেকে প্রকৃতভাবে বঞ্চিত। বস্তুত বর্তমান সংরক্ষিত আসন পদ্ধতিতে নারীদের 'অন্তর্ভুক্তি'র (include) পরিবর্তে তাদেরকে ক্ষমতার বলয়ের 'বাইরে' (exclude) রাখা হয়। এছাড়াও স্থানীয় সরকারে নারীদের প্রতিনিধিত্ব এখনও 'টোকেনে'র পর্যায়ের রয়ে গিয়েছে।

প্রতিদ্বন্দ্বী প্রতিষ্ঠান সৃষ্টি: আওয়ামী লীগ সরকারের আমলে গ্রাম পরিষদ এবং গত বিএনপি সরকারের আমলে গ্রাম সরকার প্রতিষ্ঠা করা হয়। সহযোগী প্রতিষ্ঠান বলে দাবি করা হলেও বস্তুত এগুলো ইউনিয়ন পরিষদের প্রতিদ্বন্দ্বী প্রতিষ্ঠান। এগুলোর মাধ্যমে ইউনিয়ন পরিষদ আরো অকার্যকর প্রতিষ্ঠানে পরিণত হয়েছে। বাংলাদেশ সুপ্রীম কোর্টের হাইকোর্ট বিভাগ গ্রাম সরকার সৃষ্টিকে সংবিধানের লংঘন বলে রায় দিলেও গত সরকার এ রায়ের বিরুদ্ধে আপিল দায়েরপূর্বক গ্রাম সরকারের বরাদ্দ ক্রমাগত ও অনাকাঙ্ক্ষিতভাবে বৃদ্ধি করে এবং 'ফায়দা প্রদানের রাজনীতি' অব্যাহত রাখে।

৩.০ স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করার লক্ষ্যে করণীয়

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করার লক্ষ্যে কিছু আশু করণীয় রয়েছে, যার প্রথমটি হওয়া প্রয়োজন একটি যথাযথ আইনি কাঠামো তৈরি করা। স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের জন্য অনেকগুলো বিচ্ছিন্ন-বিক্ষিপ্ত আইন রয়েছে, যেগুলো মান্ধাতার আমলের ও যুগের অনুপযোগী। অধিকাংশক্ষেত্রে এগুলো সংবিধানের সাথে অসামঞ্জস্যপূর্ণ। তাই পুরো স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার জন্য জরুরিভিত্তিতে একটি সমন্বিত আইন প্রয়োজন। জাতিসংঘ প্রণীত স্থানীয় সরকার সম্পর্কিত বিশ্ব চার্টারে (World Charter for Local Government) বর্ণিত সাবসিডিয়ারীটি তত্ত্ব (subsidiarity principle) হওয়া উচিত প্রস্তাবিত আইনি কাঠামোর মূল ভিত্তি। সাবসিডিয়ারীটি তত্ত্বের মূল কথা হলো: সর্বাধিক ক্ষমতা, দায়িত্ব ও সম্পদ জনগণের সবচেয়ে নিকটের সরকারের কাছে ন্যস্ত হওয়া প্রয়োজন, যার মাধ্যমে সর্বোচ্চ দায়বদ্ধতা, মালিকানা ও কার্যকারিতা নিশ্চিত করা সম্ভব। অর্থাৎ সমস্যাসমূহ সর্বপ্রথম সবচেয়ে নিম্নস্তরের (জনগণের সবচেয়ে কাছের) সরকারের মাধ্যমে সমাধানের প্রচেষ্টা বাঞ্ছনীয়। যে সকল সমস্যা নিম্নস্তরে সমাধান সম্ভব নয়, শুধুমাত্র সেগুলো সমাধানের দায়িত্বই ক্রমাগতভাবে উচ্চস্তরের সরকারের ওপর ন্যস্ত হওয়া প্রয়োজন।

আইনি কাঠামো তৈরির প্রক্রিয়ায় অনেকগুলো ইস্যুর সমাধান করতে হবে। যেমন, স্থানীয় সরকারের স্তর বিন্যাস, বিকেন্দ্রীকরণের পরিধি, স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের দায়-দায়িত্ব ও আন্তঃসম্পর্ক, নারী প্রতিনিধিত্ব ইত্যাদি। আইনের মাধ্যমে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে অবশ্যই স্বায়ত্তশাসিত ও সরকারি কর্মকর্তাদের নিয়ন্ত্রণমুক্ত করতে হবে। একইসাথে স্থানীয় সরকার মন্ত্রণালয়ের বর্তমান নিয়ন্ত্রকের ভূমিকার রূপান্তর ঘটিয়ে সহায়কে পরিণত এবং এডহক সার্কুলারের মাধ্যমে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহ পরিচালনার সংস্কৃতির অবসান করতে হবে। একটি বড় আকৃতির ও পরাক্রমশালী স্থানীয় সরকার মন্ত্রণালয় শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার সাথে কোনভাবেই সঙ্গতিপূর্ণ নয়।

আমাদের জন্য আরেকটি আশু করণীয় হলো স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা থেকে মাননীয় সংসদ সদস্যদের সম্পর্ক ছেদ করা। সংসদ সদস্যদের দায়িত্ব আইন প্রণয়ন করা এবং আইনের যথাযথ ও পরিপূর্ণ বাস্তবায়নের লক্ষ্যে ওভারসাইট কার্যক্রম বা সতর্কদৃষ্টি রাখা। স্থানীয় উন্নয়নের দায়িত্ব স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের ওপর, যা নিশ্চিত করতেও আইনের পরিবর্তন প্রয়োজন হবে।

আর্থিক দুর্বলতা স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার একটি প্রধান সমস্যা। এ সমস্যা দূর করার জন্য একটি স্থায়ী 'স্থানীয় সরকার কমিশন' গঠনের মাধ্যমে কেন্দ্রীয় সরকারের আয়ের একটি উল্লেখযোগ্য অংশ একটি পূর্বনির্ধারিত ফর্মূলার মাধ্যমে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের কাছে হস্তান্তর করতে হবে। অধিকাংশ সরকারি অর্থ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের মাধ্যমে ব্যয় হওয়াই বাঞ্ছনীয়। কারণ ক্ষমতা, দায়-দায়িত্ব ও সম্পদ যত জনগণের নিকটে পৌঁছে, তত তা তাদের অধিক কল্যাণে আসে।

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করার লক্ষ্যে আরেকটি আশু করণীয় হলো গ্রাম সরকার ব্যবস্থাকে বাতিল করে এর পরিবর্তে 'গ্রাম সভা' সৃষ্টি করা। প্রতিবেশি ভারতের অভিজ্ঞতা থেকে দেখা যায়, গ্রাম সভা হতে পারে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার স্বচ্ছতা ও দায়বদ্ধতা নিশ্চিত করার উৎকৃষ্টতম মাধ্যম। এছাড়াও স্থানীয় সরকার নির্বাচন প্রক্রিয়ায় প্রার্থীদের তথ্য প্রদানের বাধ্যবাধকতার সৃষ্টি করে সৎ, যোগ্য ও জনকল্যাণে নিবেদিত ব্যক্তিদের এ সকল প্রতিষ্ঠানের নেতৃত্বে আসার সুযোগ সৃষ্টি করে দেয়াও আবশ্যক।

পরিশেষে, স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে সত্যিকারার্থে শক্তিশালী করতে হলে যে সকল সংস্কার দরকার তা শুধুমাত্র একটি বিগব্যাংগ এপ্রোচ (Big Bang Approach) বা প্রলয়ঙ্করী প্রক্রিয়ার মাধ্যমেই সম্ভব। ছোট-খাট পরিবর্তনের মাধ্যমে তা অর্জন করার চেষ্টা বৃথা। আশা করি যে, আমাদের নীতি-নির্ধারকরা এ ব্যাপারে সজাগ থাকবেন।