স্থানীয় সরকার শক্তিশালীকরণ: বর্তমান অবস্থা ও ভবিষ্যৎ করণীয়

ড. বদিউল আলম মজুমদার, সম্পাদক, সুজন-সুশাসনের জন্য নাগরিক (০১ ফেব্রুয়ারি, ২০০৯)

স্থানীয় সরকার কী?

- বাংলাদেশ সুপ্রীম কোর্টের আপীল বিভাগের মতে, স্থানীয় সরকার হলো স্থানীয় নির্বাচিত প্রতিনিধিদের দ্বারা স্থানীয় বিষয়সমূহের ব্যবস্থাপনার লক্ষ্যে গঠিত প্রতিষ্ঠান (কুদরত-ই-এলাহী বনাম বাংলাদেশ) ।
- সংজ্ঞাগতভাবেই স্থানীয় সরকার একটি সায়ত্ত্ব-শাসিত প্রতিষ্ঠান – নিয়ন্ত্রিত বা আজ্ঞাবহ নয়।

স্থানীয় সরকারের গুরুত্ব

- অধিকাংশ সমস্যা স্থানীয়, এগুলোর সমাধানও স্থানীয়। তাই স্থানীয় সরকারের দায়িত্ব ব্যাপক ও সর্বব্যাপী।
- স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহ গণতন্ত্রের খুঁটিস্বরূপ এবং এগুলোর মাধ্যমে গণতন্ত্র গভীরতা অর্জন করতে এবং অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠিত হতে পারে।
- স্থানীয় সরকারের মাধ্যমে সুশাসন প্রতিষ্ঠিত হতে পারে ('ওয়ার্ড সভা'র মাধ্যমে জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ ও স্বচ্ছতা জবাবদিহিতার চর্চা নিশ্চিত হতে পারে)।
- স্থানীয় সরকারের মাধ্যমে যে কোন গুরুত্বপূর্ণ ইস্যুতে সামাজিক আন্দোলন/সামাজিক প্রতিরোধ গড়ে তুলে জনগণের আর্থ-সামাজিক উন্নয়ন ত্বরান্বিত হতে পারে। সন্ত্রাস ও জঙ্গিবাদের মতো সমস্যার মূলোৎপাটনের জন্য স্থানীয় সরকারের বিকল্প নেই।
- স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের মাধ্যমে সরকারি সেবা বিতরণ, স্থানীয়ভাবে পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন এবং জনগণের দোড়গোড়ায় স্বচ্ছতা ও দায়বদ্ধতার সাথে সম্পদ পৌঁছে দেয়া হলে অর্থনৈতিক উন্নয়ন ত্বরান্বিত হতে পারে।

স্থানীয় সরকারের সাংবিধানিক ভিত্তি (অনুচ্ছেদ-৯, ১১, ৫৯ ও ৬০)

- সংবিধানের উপরিউক্ত বিধানাবলীর ফলে প্রশাসনের সকল স্তরে (একাংশে) নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান থাকতে হবে (জেলা পরিষদ, উপজেলা পরিষদ, ইউনিয়ন পরিষদ ইত্যাদি)।
- এ সকল প্রতিষ্ঠান হবে সায়ত্ত্ব -শাসিত – আমলাতন্ত্রের বর্ধিত হস্ত নয়, কিংবা মাননীয় সংসদ সদস্যদের দ্বারা নিয়ন্ত্রিত নয়। বরং সংবিধান অনুযায়ী "প্রশাসন ও সরকারের কর্মকর্তাদের কার্য" নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর দায়িত্বের অন্তর্ভুক্ত হওয়ার কথা।
- এ সকল প্রতিষ্ঠানকে 'স্থানীয় শাসন' পরিচালনার লক্ষ্যে গুরুত্বপূর্ণ দায়-দায়িত্ব দিতে হবে। উল্লেখ্য যে, আইন প্রনয়ণের ক্ষেত্রে সাংবিধানিক নির্দেশনা উপেক্ষা করা যায় না (*কুদরত-ই-এলাহী পনির বনাম বাংলাদেশ*)। আরো উল্লেখ্য যে, 'রাষ্ট্র পরিচালনার মূলনীতি'র অংশ হওয়ার কারণে সংবিধানের ৯ ও ১১ অনুচ্ছেদ বাস্তবায়ন সরকারের জন্য বাধ্যতামূলক না হলেও, সরকার ৫৯ ও ৬০ অনুচ্ছেদ উপেক্ষা করতে পারে না।
- এ সকল প্রতিষ্ঠানকে বাজেট প্রণয়নসহ গুরুত্বপূর্ণ অর্থনৈতিক ক্ষমতা দিতে হবে।
- এগুলোর মাধ্যমে জনগণের, বিশেষত সমাজের পিছিয়ে পড়া জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে হবে।

বর্তমান বাস্তবতা: সংবিধানের ও কোর্টের নির্দেশের লংঘন

- জেলায় নির্বাচিত জেলা পরিষদ নেই, যা সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদের লংঘন)।
- কোর্টের ১৯৯২ সালের দেয়া ছয় মাসের মধ্যে নির্বাচন অনুষ্ঠানের নির্দেশের লংঘন (কুদরত-ই-এলাহী বনাম বাংলাদেশ)।
- সংবিধানের আলোকে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে গুরুত্বপূর্ণ দায়-দায়িত্ব প্রদান করা হয় নি।

বর্তমান বাস্তবতা: জনবল ও সম্পদের সীমাবদ্ধতা

- সচিব ছাড়া কোন সার্বক্ষণিক জনবল নেই; সচিবের বেতনভাতাও প্রশাসন থেকে দেয়া হয়।
- ইউনিয়ন পর্যায়ের সরকারি কর্মচারি/কর্মকর্তারা ইউনিয়ন পরিষদের অধীনে নয়।
- বর্তমান অর্থ বছরে তিনটি নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের (সিটি করপোরেশন, পৌরসভা, উপজেলা ও ইউনিয়ন পরিষদ) বরাদ্দ এডিপি'র ১.৭ শতাংশ মাত্র, যদিও স্থানীয় সরকার পিআরএসপি'র একটি অন্যতম অগ্রাধিকার।
- চলতি অর্থ বছরে ইউনিয়ন পরিষদ উন্নয়ন সহায়তা বা থোক বরাদ্দ গত অর্থবছরের তুলনায় ৫০ শতাংশ – গত অর্থ বছরের ৩০০ কোটি টাকা থেকে বর্তমান অর্থ বছরের বরাদ্দ ১২৫ কোটি টাকায় – কমে গিয়েছে। উপজেলার থোক বরাদ্দ কমেছে ৪০ শতাংশ, পৌরসভার থোক বরাদ্দ কমেছে ৫৪ শতাংশ ও সিটি কর্পোরেশন বরাদ্দ কমেছে ৩৬ শতাংশ।
- ইউনিয়ন প্রতি ৫-৬ লক্ষ টাকার মত সরাসরি বরাদ্দ হলেও নির্বাচিত প্রতিনিধিগণ অনেকক্ষেত্রেই স্বাধীনভাবে ব্যয় করতে পারেন না।

- ইউনিয়ন প্রতি গড়ে প্রায় ১ কোটি টাকার মত সরকার ব্যয় করলেও, ইউনিয়ন পরিষদের মাধ্যমে ব্যয় হয় মাত্র ৫-১০ লক্ষ টাকা।
- হাট-বাজার ও জলমহল ইজারা থেকে আয়ের উৎসের বিলুপ্তি।
- জেলা পরিষদের বরাদ্দ (বর্তমান অর্থ বছরে ১০০ কোটি) সরকারি কর্মকর্তারা ব্যয় করেন।
- শহর গ্রামে বৈষম্য – ইউনিয়ন প্রতি গড় থোক বরাদ্দ প্রায় ৩.৩৩ লক্ষ টাকা হলেও প্রতি পৌরসভা প্রতি গড় বরাদ্দ প্রায় ৩৯ লক্ষ টাকা।

বর্তমান বাস্তবতা: আমলাতান্ত্রিক নিয়ন্ত্রণ

- স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ওপর কর্মকর্তাদের তত্ত্বাবধান, নিয়ন্ত্রণ ও নির্দেশ প্রদানের ক্ষমতা তত্ত্বাবধায়ক সরকারের আমলে জারি করা অধ্যাদেশে রহিত করা হলেও, বাস্তবে তা কার্যকর এখনও হয় নি।

বর্তমান বাস্তবতা: সংসদ সদস্যদের হস্তক্ষেপ

- মাননীয় সংসদ সদস্যদের স্থানীয় উন্নয়ন কাজে সম্পৃক্ততা সংবিধানের ৭(১) ও ৬৫ অনুচ্ছেদের সুস্পষ্ট লংঘন। এ সম্পৃক্ততা সংবিধানের মৌলিক কাঠামোর (ক্ষমতা বিভাজনের নীতি) ওপরও একটি নগ্ন হামলা।
- 'জেলা মন্ত্রী'র কোন আইনগত ভিত্তি নেই। আদালত এ ব্যাপারে ইতোমধ্যে নির্দেশনাও দিয়েছে।

বর্তমান বাস্তবতা: নারীরা ক্ষমতা কাঠামোর বাইরে

- ইউনিয়ন পরিষদে নারীদের সরাসরি নির্বাচন একটি যুগান্তকারী পদক্ষেপ হলেও বর্তমান সংরক্ষণ পদ্ধতি তাদেরকে ক্ষমতার কাঠামোর বাইরে রাখে। ইউনিয়ন পরিষদে ভাইস চেয়ারম্যানের কোন পদ নেই। উপজেলা, সিটি কর্পোরেশন ও পৌরসভার ক্ষেত্রেও একই যুক্তি প্রযোজ্য।
- উপজেলা পরিষদের নির্বাচিত নারীর ভাইস চেয়ারম্যানদের জন্য দায়িত্ব সুনির্দিষ্ট করা নেই।

বর্তমান বাস্তবতা: গ্রাম আদালত

- গ্রাম আদালত 'ক্ষমতার বিভাজন নীতি'র পরিপন্থী; দলীয় ব্যক্তিদের বিচারকের আসনে বসানোর যৌক্তিকতা নিয়ে প্রশ্ন তোলা যায়। এছাড়াও এগুলোর বিরুদ্ধে দুর্নীতির অভিযোগ রয়েছে।

বর্তমান বাস্তবতা: দল নির্বিশেষে উপর্যুপরি প্রতিশ্রুতির ও আইনের বরখেলাপ

- "বি.এন.পি. প্রশাসন বিকেন্দ্রীকরণ এবং প্রশাসনের সকল পর্যায় ও উন্নয়নমূলক কার্যক্রমে জনগণের প্রত্যক্ষ অংশগ্রহণের সুযোগ প্রাতিষ্ঠানিক কাঠামোর মধ্যে নিশ্চিত করার নীতিতে বিশ্বাসী। এ নীতি বাস্তবায়নের লক্ষ্যে আমরা ঘোষণা করছি যে – প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকরণের লক্ষ্যে উপজেলা পরিষদ এবং জেলা পরিষদ গঠন এবং পরিকল্পিত প্রক্রিয়ার মাধ্যমে সেগুলিকে 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।" (২০০১ সালের নির্বাচনের প্রাক্কালে ঘোষিত জাতীয়তাবাদী দলের নির্বাচনী ইশতেহার)।
- "আওয়ামী লীগ গণতান্ত্রিক ভিত্তির ওপর প্রতিষ্ঠিত স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠায় বিশ্বাসী। ক্ষমতা বিকেন্দ্রীকরণের মাধ্যমে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করা হবে। ইউনিয়ন পরিষদ, উপজেলা পরিষদ ও জেলা পরিষদের নির্বাচিত প্রতিনিধিদের কাছে প্রয়োজনীয় ক্ষমতা ও দায়িত্ব ন্যস্ত করা হবে।" (১৯৯৬ সালের নির্বাচনের প্রাক্কালে ঘোষিত বাংলাদেশ আওয়ামী লীগের নির্বাচনী ইশতেহার)।
- নির্বাচনী ইশতেহারে অন্তর্ভুক্ত এ সকল অঙ্গীকার বাস্তবায়ন করা হয় নি। বরং স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা দিন দিন দুর্বল থেকে আরো দুর্বল হয়ে পড়েছে।

স্থানীয় সরকার শক্তিশালীকরণে ভবিষ্যৎ করণীয়

- গত তত্ত্বাবধায়ক সরকারের আমলে গঠিত "স্থানীয় সরকার গতিশীল ও শক্তিশালীকরণ কমিটি" সবগুলো স্থানীয় সরাকার প্রতিষ্ঠানের জন্য আইনের খসড়া প্রস্তাবাকারে পেশ করে এবং সরকার নীতিগতভাবে এগুলো অনুমোদন করে। ইতোমধ্যে উপজেলা পরিষদ, ইউনিয়ন পরিষদ, সিটি করপোরেশন ও পৌরসভা আইনের খসড়া অধ্যাদেশ আকারে জারি করা হয়েছে। এগুলোতে স্থানীয়

সরকারের ওপর আমলাতন্ত্রের খবরদারিত্ব ও মাননীয় সংসদ সদস্যদের হস্তক্ষেপ রহিত করার বিধানসহ আরো অনেকগুলো বিষয় অন্তর্ভুক্ত করা হয়েছে, যা স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করার ব্যাপারে গুরুত্বপূর্ণ অবদান রাখবে বলে আমাদের বিশ্বাস। জাতীয় সংসদের বর্তমান অধিবেশনে এ সকল অধ্যাদেশের অনুমোদন আবশ্যক। পরবর্তীতে একটি পর্যালোচনা কমিটি গঠন করে কমিটির সুপারিশের আলোকে আইনগুলোর সংশোধন করা যেতে পারে।

- মহান জাতীয় সংসদের নির্বাচিত প্রতিনিধিগণ জাতীয় পর্যায়ের নেতৃত্ব, তাই সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদের আলোকে তাঁদেরকে আইন প্রণয়নের কাজে নিবিষ্ট রাখা আবশ্যক। তাহলেই স্থানীয় সরকারের নির্বাচিত প্রতিনিধিদের সঙ্গে তাঁদের দ্বন্দ্ব এড়ানো যাবে, তাঁদেরকে দুর্নীতি ও দুর্বৃত্তায়নের সাথে জড়িত থাকা থেকে বিরত রাখা সম্ভব হবে এবং তাঁরা সকলের কাছে সম্মানিত ব্যক্তি হিসেবে এলাকায় সমাদৃত হবেন।
- মাননীয় সংসদ সদস্যদেরকে স্থানীয় উন্নয়নের লক্ষ্যে বিশেষ বরাদ্দ প্রদান থেকে বিরত থাকতে হবে। ভারতে এটি একটি বিতর্কিত ও অত্যন্ত দুর্নীতিগ্রস্ত কর্মসূচি এবং ভারতীয় সংবিধান পর্যালোচনা কমিটি ইতোমধ্যে এর বাতিলের সুপারিশ করেছে। ভারতে বর্তমানে এর বিরুদ্ধে একটি আন্দোলনও দানা বেঁধে উঠেছে।
- সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদের নির্দেশনা অনুসারে, স্থানীয় উন্নয়নের দায়িত্ব স্থানীয় সরকারের ওপর অর্পণ করতে হবে। জেলা, উপজেলা ও ইউনিয়ন পর্যায়ের সরকারি কর্মকর্তা ও কর্মচারিদের সংশ্লিষ্ট নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের অধীনে ন্যস্ত করা জরুরি।
- জেলা পরিষদের বিদ্যমান আইনের সংশোধন করে দ্রুততার সাথে নির্বাচনের আয়োজন করতে হবে। মেয়াদোত্তীর্ণ ইউনিয়ন পরিষদ, ঢাকা সিটি করপোরেশন ও পৌরসভাগুলোর স্বল্পতম সময়ের মধ্যে নির্বাচন করতে হবে।
- একটি বলিষ্ঠ বিকেন্দ্রীকরণ কর্মসূচি হাতে নিতে হবে, যাতে আমলাতন্ত্রের নিয়ন্ত্রণমুক্ত, এমপিদের খবরদারিমুক্ত ও প্রয়োজনীয় দায়িত্ব ও সম্পদ প্রাপ্ত স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান গড়ে উঠতে পারে। এ লক্ষ্যে এডিপি'র একটি উল্লেখযোগ্য অংশ (যেমন এক-তৃতীয়াংশ) স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের মাধ্যমে ব্যয় করার সিদ্ধান্ত গ্রহণ করা যেতে পারে। উল্লেখ্য যে, বর্তমান সরকারের মূল অংশীদার আওয়ামী লীগ তার 'দিনবদলের সনদ' শীর্ষক নির্বাচনী ইশতেহারে ঘোষণা করেছে: "ক্ষমতার বিকেন্দ্রায়ন করে ইউনিয়ন, উপজেলা ও জেলা পরিষদকে শক্তিশালী করা হবে। জেলা পরিষদকে শিক্ষা, স্বাস্থ্য, আইন-শৃঙ্খলা ও সকল প্রকার উন্নয়নমূলক কর্মপরিকল্পনা বাস্তবায়নের কেন্দ্র হিসেবে গড়ে তোলা হবে। প্রতিটি ইউনিয়ন সদরকে স্থানীয় পরিকল্পনা ও প্রশাসনিক কর্মকাণ্ডের কেন্দ্রবিন্দু, পরিকল্পিত পল্লী জনপদ এবং উপজেলা সদর ও বর্ধিষ্ণু শিল্পকেন্দ্রগুলোকে শহর-উপশহর হিসেবে গড়ে তোলা হবে।" 'ভিশন ২০২১'-এর অংশ হিসেবে ইশতেহারে 'রাজনৈতিক কাঠামো, ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ ও গণঅংশায়ন' শিরোনামে আরো ঘোষণা করা হয়: "স্থানীয় সরকারকে প্রাধান্য দিয়ে রাজনৈতিক কাঠামোতে আমূল পরিবর্তন সাধন করা হবে। উন্নয়ন কর্মকাণ্ডে নিয়ামক ভূমিকা পালন করবে স্থানীয় সরকার। এ উদ্দেশ্যে জেলা ও উপজেলার স্থানীয় সরকারকে স্বনির্ভর ও সায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান হিসেবে গড়ে তোলা হবে।"
- নির্বাচিত চেয়ারম্যান ও ভাইস চেয়ারম্যানদের কার্যপরিধি সুস্পষ্টভাবে নির্ধারণ করতে হবে এবং তাদের জন্য জরুরিভিত্তিতে প্রশিক্ষণের আয়োজন করতে হবে।
- ইউনিয়ন পরিষদের প্রতিনিধিদের স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতা এবং পরিষদের কার্যক্রমে জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিত করার এবং স্থানীয় পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়নের লক্ষ্যে 'ওয়ার্ড সভাকে' কার্যকর করতে হবে, যাতে এটি 'জনগণের পার্লামেন্টে'র রূপ নিতে পারে। জনগণের কাছে জবাবদিহিতা নিশ্চিত করার জন্য একই ধরনের কাঠামো অন্যান্য স্তরেও গড়ে তুলতে হবে।
- প্রাতিষ্ঠানিক জবাবদিহিতা নিশ্চিত করার জন্য অডিট ব্যবস্থাকে কার্যকর ও দুর্নীতিমুক্ত করতে হবে।
- সংরক্ষণ পদ্ধতি বাতিল করে রোটেশন পদ্ধতিতে নির্বাচনের ব্যবস্থা করে স্থানীয় সরকারের সকল স্তরে নারীর 'অন্তভুক্তি' নিশ্চিত করতে হবে।
- স্থানীয় সরকার কমিশনকে একটি শক্তিশালী ও কার্যকর প্রতিষ্ঠানে পরিণত করতে হবে। এ জন্য কমিশনকে স্বাধীনতা ও সম্পদ দিতে হবে।

বাংলাদেশ সংবিধানে স্থানীয় সরকার

৯। রাষ্ট্র সংশ্লিষ্ট এলাকার প্রতিনিধিগণ সমন্বয়ে গঠিত স্থানীয় শাসন-সংক্রান্ত প্রতিষ্ঠানসমূহকে উৎসাহ দান করিবেন এবং এই সকল প্রতিষ্ঠানসমূহে কৃষক, শ্রমিক ও মহিলাদিগকে যথাসম্ভব বিশেষ প্রতিনিধিত্ব দেওয়া হইবে।

১১। প্রজাতন্ত্র হইবে একটি গণতন্ত্র, যেখানে মৌলিক মানবাধিকার ও স্বাধীনতার নিশ্চয়তা থাকিবে, মানবসত্তার মর্যাদা ও মূল্যের প্রতি শ্রদ্ধাবোধ নিশ্চিত হইবে এবং প্রশাসনের সকল পর্যায়ে নির্বাচিত প্রতিনিধিদের মাধ্যমে জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণ নিশ্চিত হইবে।

৫৯। (১) আইনানুযায়ী নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানসমূহের উপর প্রজাতন্ত্রের প্রত্যেক প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় শাসনের ভার প্রদান করা হইবে।

(২) এই সংবিধান ও অন্য কোন আইন-সাপেক্ষে সংসদ আইনের দ্বারা যেরূপ নির্দিষ্ট করিবেন, এই অনুচ্ছেদের (১) দফায় উল্লেখিত অনুরূপ প্রত্যেক প্রতিষ্ঠান যথোপযুক্ত প্রশাসনিক একাংশের মধ্যে সেইরূপ দায়িত্ব পালন করিবেন এবং অনুরূপ আইনে নিম্নলিখিত বিষয়-সংক্রান্ত দায়িত্ব অন্তর্ভুক্ত হইতে পারিবে:

(ক) প্রশাসন ও সরকারী কর্মচারীদের কার্য;

(খ) জনশৃংখলা রক্ষা;

(গ) জনসাধারণের কার্য ও অর্থনৈতিক উন্নয়ন সম্পর্কিত পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন।

৬০। এই সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদের বিধানাবলীকে পূর্ণ কার্যকরতাদানের উদ্দেশ্যে সংসদ আইনের দ্বারা উক্ত অনুচ্ছেদে উল্লিখিত স্থানীয় শাসন সংক্রান্ত প্রতিষ্ঠানসমূহকে স্থানীয় প্রয়োজনে কর আরোপ করিবার ক্ষমতাসহ বাজেট প্রস্তুতকরণ ও নিজস্ব তহবিল রক্ষণাবেক্ষণের ক্ষমতা প্রদান করিবেন।