ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ
দুর্নীতিবিরোধী সামাজিক আন্দোলন

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থায় জেলা পরিষদঃ সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও করণীয়

নাহিদ শারমীন

৯ এপ্রিল ২০১৪

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থায় জেলা পরিষদঃ সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও করণীয়

গবেষণা উপদেষ্টা
অ্যাডভোকেট সুলতানা কামাল
চেয়ারপারসন, ট্রাস্টি বোর্ড, ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ

ইফতেখারুজ্জামান
নির্বাহী পরিচালক, ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ

ড. সুমাইয়া খায়ের
উপ-নির্বাহী পরিচালক, ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ

মোহাম্মদ রফিকুল হাসান
পরিচালক, রিসার্চ অ্যান্ড পলিসি

গবেষণা পরিকল্পনা ও প্রতিবেদন প্রণয়ন
নাহিদ শারমীন, *ডেপুটি প্রোগ্রাম ম্যানেজার, রিসার্চ অ্যান্ড পলিসি*

গবেষণা সহযোগী
মো. শফিকুর রহমান

সার্বিক তত্ত্বাবধান ও সম্পাদনা
শাহজাদা এম আকরাম, *সিনিয়র প্রোগ্রাম ম্যানেজার, রিসার্চ অ্যান্ড পলিসি*

কৃতজ্ঞতা জ্ঞাপন
গবেষণায় তথ্য সংগ্রহের জন্য মো. শফিকুর রহমান, এবং তথ্য সংগ্রহে সহায়তার জন্য মো. রবিউল ইসলাম ও নাজমুল মিনা'র প্রতি আন্তরিক ধন্যবাদ ও কৃতজ্ঞতা। খসড়া প্রতিবেদন পর্যালোচনার জন্য টিআইবি'র রিসার্চ অ্যান্ড পলিসি বিভাগের পরিচালক মোহাম্মদ রফিকুল হাসান, সিনিয়র প্রোগ্রাম ম্যানেজার শাহজাদা এম আকরাম, এবং প্রতিবেদনের উপস্থাপনার ওপর মতামত প্রদানের জন্য অন্যান্য সহকর্মীর প্রতি বিশেষ কৃতজ্ঞতা।

যোগাযোগ
ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ
বাড়ি # ১৪১, সড়ক # ১২, ব্লক # ই
বনানী, ঢাকা ১২১৩
ফোন: ৮৮০-২-৮৮২৬০৩৬
ফ্যাক্স: ৮৮০-২-৯৮৮৪৮১১
ওয়েবসাইট: www.ti-bangladesh.org

মুখবন্ধ

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি) দেশব্যাপী দুর্নীতিবিরোধী চাহিদা ও সুশাসন প্রতিষ্ঠার সহায়ক পরিবেশ সৃষ্টির লক্ষ্যে নাগরিকদের সচেতন ও সোচ্চার করার জন্য কাজ করছে। এর অংশ হিসেবে জাতীয় ও স্থানীয় পর্যায়ে গুরুত্বপূর্ণ বিভিন্ন প্রতিষ্ঠান নিয়ে গবেষণা ও তার ভিত্তিতে অ্যাডভোকেসি কার্যক্রম পরিচালনা করছে টিআইবি।

সর্বস্তরের জনগণের কার্যকর অংশগ্রহণের মাধ্যমে রাষ্ট্রে সুশাসন প্রতিষ্ঠান ক্ষেত্রে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করে। 'জেলা পরিষদ' বাংলাদেশের গ্রামীণ স্থানীয় সরকারের প্রথম স্তরের একটি প্রতিষ্ঠান, এবং আইনের মাধ্যমে সংবিধিবদ্ধ। কিন্তু এই প্রতিষ্ঠানে স্বায়ত্তশাসন প্রতিষ্ঠা করার উদ্যোগ কখনোই নেওয়া হয়নি। বাংলাদেশ স্বাধীন হওয়ার পর প্রায় সব সরকারের সময়েই জেলা পরিষদের কার্য সম্পাদনের ক্ষেত্রে সরকারি কর্মকর্তা বিশেষকরে জেলা প্রশাসক, অথবা নির্বাচিত প্রতিনিধি হিসেবে সংসদ সদস্যদের অথবা সরকারের উচ্চ পর্যায় থেকে মনোনীত ব্যক্তিদের দায়িত্ব দেওয়া হয়েছে। জেলা পরিষদে কখনো নির্বাচিত জনপ্রতিনিধি ছিলো না। স্থানীয় পর্যায়ে জেলা পরিষদের গুরুত্ব বিবেচনা করে এবং স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের শক্তিশালীকরণে প্রতিবন্ধকতা চিহ্নিত করার ধারাবাহিকতায় এই কার্যপত্র প্রণীত হয়েছে।

টিআইবি'র গবেষক নাহিদ শারমীন এ গবেষণাটির পরিকল্পনা ও প্রতিবেদন প্রণয়ন করেছেন। মাঠ পর্যায়ে তথ্য সংগ্রহে তাকে সহায়তা দিয়েছেন মো. শফিকুর রহমান, মো. রবিউল ইসলাম ও নাজমুল হুদা মিনা। এছাড়াও টিআইবি'র গবেষণা বিভাগের পরিচালক এবং সিনিয়র প্রোগ্রাম ম্যানেজারসহ অন্যান্য সহকর্মীরা মূল্যবান পরামর্শ দিয়ে সহায়তা করেছেন। তাদের সবাইকে আন্তরিক ধন্যবাদ।

টিআইবি'র অন্যান্য গবেষণার মতো শুরু থেকেই এ গবেষণায় সংশ্লিষ্ট প্রতিষ্ঠানকে সম্পৃক্ত করার প্রয়াস ছিল, তাতে করে এ প্রতিষ্ঠান সম্পর্কে তাদের মূল্যবান মতামত পাওয়া গিয়েছে। সংশ্লিষ্ট প্রতিষ্ঠানের কর্মকর্তা-কর্মচারীদের সাথে সাক্ষাৎ করে তাদের মতামত নিয়ে প্রতিবেদন তৈরি করা হয়েছে। টিআইবি'র পক্ষ থেকে সংশ্লিষ্ট প্রতিষ্ঠানের কর্তৃপক্ষকে আন্তরিক কৃতজ্ঞতা।

গবেষণা সম্পাদনে টিআইবি'র ট্রাস্টি বোর্ডের সভাপতি অ্যাডভোকেট সুলতানা কামাল ও উপ-নির্বাহী পরিচালক ড. সুমাইয়া খায়ের প্রয়োজনীয় দিক নির্দেশনা দিয়েছেন। আমরা আশা করি এই প্রতিবেদনের উপস্থাপিত তথ্য ও বিশ্লেষণ জেলা পরিষদের সুশাসনের সমস্যা সম্পর্কে একটি ধারণা দিতে সক্ষম হবে, এবং বিদ্যমান সমস্যা থেকে উত্তরণের জন্য দিক-নির্দেশনা দিতে সাহায্য করবে।

এই প্রতিবেদনের পরিবর্ধন, পরিমার্জন ও সংশোধনে যেকোনো পরামর্শ সাদরে গৃহীত হবে।

ইফতেখারুজ্জামান
নির্বাহী পরিচালক

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থায় জেলা পরিষদঃ
সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও করণীয়*

সার-সংক্ষেপ

১.১ প্রেক্ষাপট ও যৌক্তিকতা
জনগণের ক্ষমতায়ন, সুশাসন এবং সার্বিক উন্নয়নের উদ্যোগে গতি সঞ্চারের ক্ষেত্রে কার্যকর স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করে। 'জেলা পরিষদ' বাংলাদেশের গ্রামীণ স্থানীয় সরকারের প্রথম স্তরের প্রতিষ্ঠান। বাংলাদেশের সংবিধানে নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানের ওপর প্রতিটি প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় শাসনের ভার দেওয়ার কথা বলা হয়েছে। বাংলাদেশ আওয়ামী লীগের ২০০৮ ও ২০১৪ সালের নির্বাচনী ইশতেহারে ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ করে নির্বাচিত প্রতিনিধির মাধ্যমে জেলা পরিষদকে শক্তিশালী করা হবে বলে অঙ্গীকার করা হয়। এছাড়া বিভিন্ন সময়ে প্রশাসনিক সংস্কারের উদ্দেশ্যে গঠিত সবগুলো কমিশনই তাদের প্রতিবেদনে জেলা পর্যায়ে প্রতিনিধিত্বশীল স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠার জন্য সুপারিশ করেছে।

২০১১ সালে জেলা পরিষদের প্রশাসক নিয়োগ করা হয় যা নিয়ে সমালোচনা সৃষ্টি হয়। নির্বাচন না দিয়ে জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগের মাধ্যমে স্থানীয় পর্যায়ে রাজনৈতিক পুনর্বাসন করা হয়েছে বলে উল্লেখ করা হয় এবং পরিষদের কার্যকরতা নিয়ে প্রশ্ন উত্থাপিত হয়। ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি) সুশাসন প্রতিষ্ঠার লক্ষ্যে ইতোমধ্যে বিভিন্ন পর্যায়ের স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান (ইউনিয়ন পরিষদ, উপজেলা পরিষদ, পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশন) নিয়ে বিস্তারিত গবেষণা সম্পন্ন করেছে। স্থানীয় পর্যায়ে জেলা পরিষদের গুরুত্ব বিবেচনা করে এবং স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের শক্তিশালীকরণে প্রতিবন্ধকতা চিহ্নিত করার ধারাবাহিকতায় এই কার্যপত্র প্রণীত হয়েছে।

১.২ কার্যপত্রের উদ্দেশ্য ও পরিধি
এই কার্যপত্রের উদ্দেশ্য স্থানীয় সরকার ব্যবস্থায় জেলা পরিষদের অবস্থান আলোচনা করা, এ প্রতিষ্ঠান প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর না হওয়ার পেছনে প্রতিবন্ধকতাসমূহ চিহ্নিত করা, এবং এই প্রতিষ্ঠানকে কার্যকর করার ক্ষেত্রে করণীয়সমূহ নিয়ে আলোচনা করা। এ গবেষণায় স্থানীয় পর্যায়ে ক্ষমতা-কাঠামোয় জেলা পরিষদের অবস্থান, গঠন প্রক্রিয়া, জেলা পরিষদের কার্যক্রম ও সক্ষমতা, জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগ প্রক্রিয়া ও এখতিয়ার, সংসদ সদস্যের ভূমিকা, অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের সাথে সমন্বয়, এবং জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর না হওয়ার কারণ নিয়ে আলোচনা করা হয়েছে।

১.৩ গবেষণা পদ্ধতি ও তথ্য সংগ্রহের সময়
কার্যপত্রটি প্রত্যক্ষ ও পরোক্ষ উৎস থেকে প্রাপ্ত তথ্যের ওপর ভিত্তি করে প্রণয়ন করা হয়েছে। জেলা পরিষদের প্রশাসক, প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তা, সরকারি কর্মচারী, সংসদ সদস্য, জেলা প্রশাসক, উপজেলা পরিষদের চেয়ারম্যান, ঠিকাদার, স্থানীয় রাজনৈতিক দলের নেতৃবৃন্দ এবং স্থানীয় সরকার বিশেষজ্ঞদের সাক্ষাৎকারের মাধ্যমে প্রত্যক্ষ তথ্য সংগ্রহ করা হয়। এছাড়া পরোক্ষ তথ্যের জন্য স্থানীয় সরকার বিষয়ক বিদ্যমান আইন, বিধিমালা, প্রজ্ঞাপন, পরিপত্র, নির্দেশনা, বিভিন্ন গবেষক ও বিশেষজ্ঞদের গবেষণা, বই, প্রতিবেদন, প্রবন্ধ ও ওয়েবসাইট পর্যালোচনা করা হয়। ২০১৩ এর জানুয়ারি থেকে শুরু করে ২০১৪ এর মার্চ পর্যন্ত এ কার্যপত্রের তথ্য সংগ্রহের কাজ সম্পন্ন করা হয়।

২. গবেষণার পর্যবেক্ষণ
২.১ জেলা পরিষদের বিবর্তনঃ জেলা পরিষদের উদ্ভব ও বিবর্তনের ইতিহাস পর্যালোচনা করে দেখা যায়, স্থানীয় শাসনের লক্ষ্যে জেলা পর্যায়ে স্বায়ত্তশাসন প্রতিষ্ঠা করার উদ্যোগ কখনোই নেওয়া হয়নি, যদিও নীতিগত ও আইনগতভাবে এ পর্যায়ে প্রতিনিধিত্বশীল পরিষদ গঠনের বিধান করা হয়েছে। বাংলাদেশ স্বাধীন হওয়ার পর প্রায় সব সরকারের সময়েই জেলা পরিষদের কার্য সম্পাদনের ক্ষেত্রে সরকারি কর্মকর্তা বিশেষকরে জেলা প্রশাসক, অথবা নির্বাচিত প্রতিনিধি হিসেবে সংসদ সদস্য, অথবা সরকারের উচ্চ পর্যায় থেকে মনোনীত ব্যক্তিদের দায়িত্ব দেওয়া হয়েছে।

২.২ জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগের প্রক্রিয়াঃ ২০১১ সালের ১৫ ডিসেম্বর তৎকালীন ক্ষমতাসীন সরকার ৬১টি জেলা পরিষদে স্থানীয় সরকার বিভাগ থেকে প্রশাসক নিয়োগের আদেশ জারির মাধ্যমে জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগ দেয়। গবেষণায় প্রাপ্ত তথ্য অনুযায়ী প্রতিটি জেলায় অবস্থিত সরকারি কর্মকর্তাদেরকে (জেলা প্রশাসক, জেলা পরিষদের প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তা, সচিব প্রভৃতি) ক্ষমতাসীন দলের যোগ্যতাসম্পন্ন রাজনীতিকদের তালিকা তৈরি করে স্থানীয় সরকার বিভাগের কাছে পাঠানোর নির্দেশ দেওয়া হয়, এবং ক্ষমতাসীন দলের স্থানীয় শাখা/ কমিটি থেকে আরেকটি তালিকা পাঠানো হয়। এই দুইটি তালিকার ভিত্তিতে

* ২০১৪ সালের ৯ এপ্রিল ঢাকার বিয়াম মিলনায়তনে প্রেস কনফারেন্সে উপস্থাপিত কার্যপত্রের সার-সংক্ষেপ।

থেকে স্থানীয় সরকার বিভাগ থেকে যাচাই-বাছাইয়ের মাধ্যমে জেলা পরিষদ প্রশাসক মনোনীত করা হয় ও নিয়োগ দেওয়া হয়। অর্থাৎ দেখা যাচ্ছে নির্বাচিত জন-প্রতিনিধি ছাড়াই দলীয় বিবেচনায় প্রশাসক নিয়োগ করা হয়েছে, যা সংবিধান[১] ও সুপ্রিম কোর্টের আপিল বিভাগের রায়ের[২] পরিপন্থী।

২.৩ জেলা পর্যায়ের ক্ষমতা-কাঠামোতে জেলা পরিষদের দুর্বল অবস্থান: বর্তমান জেলা পর্যায়ের ক্ষমতা কাঠামোতে জেলা প্রশাসক, সংসদ সদস্য এবং জেলা পরিষদ প্রশাসকের মধ্যে সংসদ সদস্য সর্বময় ক্ষমতার অধিকারী। তবে জেলার পরিকল্পনা প্রণয়ন এবং স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের মধ্যে সমন্বয় সাধন জেলা প্রশাসকের মাধ্যমে করা হয়। মূলত জেলা পর্যায়ের সকল কাজ প্রশাসককে অবহিত করে সম্পাদন করা হয়। জেলা পর্যায়ের উন্নয়ন পরিকল্পনায় জেলা পরিষদ প্রশাসক কোন উল্লেখযোগ্য ভূমিকা পালন করেন না। জেলার সার্বিক উন্নয়ন কার্যক্রম পর্যালোচনা করার কথা আইনে উল্লেখ থাকলেও কিভাবে এই কাজ সম্পন্ন করবেন সে সম্পর্কে কোনো দিক নির্দেশনা নেই।

২.৪ জেলার উন্নয়ন পরিকল্পনায় জেলা পরিষদের ভূমিকা না থাকা: জেলার সার্বিক উন্নয়ন পরিকল্পনা জেলা প্রশাসকের অধীনে করা হয়। এক্ষেত্রে জেলা পরিষদের কোনো ধরনের ভূমিকা নেই। তবে কবরস্থান ভরাট, সীমানা প্রাচীর নির্মাণ, মসজিদ সংস্কার, মন্দির উন্নয়ন, ঈদগাহ মাঠ উন্নয়ন, সাইকেল স্ট্যান্ড নির্মাণ প্রভৃতি ধরনের উন্নয়ন কর্মকাণ্ড জেলা পরিষদ সম্পন্ন করে। জেলা পরিষদের পাঁচসালাসহ বিভিন্ন মেয়াদী কোনো উন্নয়ন পরিকল্পনা নেই।

২.৫ সরকারের নিয়ন্ত্রণ: সরকারের সিদ্ধান্ত অনুযায়ী জেলা পরিষদ বাণিজ্যিক কার্যক্রম, প্রকল্প গ্রহণ, বাস্তবায়ন এবং পরিচালনা করে। জেলায় অবস্থিত কোনো প্রতিষ্ঠান অথবা কাজ সরকারের অধীনে থাকবে না জেলা পরিষদের অধীনে থাকবে তা নির্ধারণ করে সরকার। জেলা পরিষদ কী ধরনের কাজ সম্পাদন, বাতিল, স্থগিত করবে তা সরকারের নির্দেশনার ওপর নির্ভরশীল।

২.৬ জেলা পরিষদে সংসদ সদস্যের উপদেষ্টা হিসেবে ভূমিকা: প্রকল্প প্রণয়নে সংসদ সদস্যরা নির্দেশনা দিয়ে থাকেন। বিভিন্ন সমাজকল্যাণমূলক কাজ, দরিদ্র জনগোষ্ঠীকে সাহায্য প্রদান করাসহ বিভিন্ন ক্ষেত্রে জেলা পরিষদকে সংসদ সদস্যদের মতামতকে প্রাধান্য দিতে হয়। জেলা পরিষদের কর্মকর্তা-কর্মচারীদের সংসদ সদস্যদের সুপারিশ অনুযায়ী কাজ করতে বাধ্য করা হয়।

২.৭ স্থায়ী কমিটি গঠিত না হওয়া: জেলা পরিষদের কার্যক্রম সঠিকভাবে পালন করার জন্য সাতটি স্থায়ী কমিটি গঠন করার কথা থাকলেও কোনো স্থায়ী কমিটি গঠন করা হয়নি।

২.৮ জনবলের স্বল্পতা: কোনো কোনো জেলা পরিষদে ১০ থেকে ১১টি পদ শূন্য রয়েছে। স্থানীয় সরকার বিভাগ থেকে সকল নিয়োগ প্রক্রিয়া সম্পন্ন করার জন্য নির্দেশক্রমে অনুরোধ করা হলেও পদগুলো পূরণ করা হয়নি।

২.৯ সকল আবশ্যিক এবং ঐচ্ছিক কার্যাবলী সম্পাদন না হওয়া: জেলার সকল উন্নয়ন কার্যক্রম এবং উপজেলা পরিষদ ও পৌরসভা কর্তৃক গৃহীত উন্নয়ন প্রকল্পসমূহের বাস্তবায়ন অগ্রগতি পর্যালোচনা করে না। তবে জেলা পরিষদ বিভিন্ন ধরনের উন্নয়নমূলক কার্যাবলী, যেমন মার্কেট ব্যবস্থাপনা, খেয়াঘাট ব্যবস্থাপনা, কমিউনিটি সেন্টার ব্যবস্থাপনা, ডাক বাংলো ব্যবস্থাপনা, যুব ও বেকার সমস্যা নিরসণের জন্য বিভিন্ন প্রশিক্ষণ প্রভৃতি সম্পন্ন করে থাকে।

২.১০ রাজনৈতিক নেতাদের একাংশের দ্বারা জেলা পরিষদের সম্পত্তি বেদখল: স্থানীয় পর্যায়ের কোনো কোনো রাজনৈতিক নেতা ক্ষমতার অপব্যবহার করে জেলা পরিষদের সম্পত্তি (জমি, গাছ, খেয়াঘাট, মার্কেট প্রভৃতি) তাদের দখলে নিয়েছেন বলে গবেষণায় দেখা যায়।

২.১১ অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের সাথে জেলা পরিষদের সমন্বয়ের অভাব: গবেষণায় দেখা যায়, স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর মধ্যে কোনো ধরনের সমন্বয় সভা হয় না এবং কোনো ব্যক্তি/ প্রতিষ্ঠান সমন্বয়কারী হিসেবে কোনো ধরনের ভূমিকা পালন করে না। জেলা পরিষদ অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের পরামর্শ বিবেচনা করে কোনো ধরনের পরিকল্পনা গ্রহণ করে না। জেলা পরিষদের কর্মকর্তাদের মতে পরিষদের সাথে আলোচনা এবং সরকারের নির্দেশনা ছাড়াই সিটি কর্পোরেশন পরিষদের গাছ, স্থাবর সম্পত্তি, রাস্তাঘাট, খেয়াঘাট, হাটবাজার, ফেরিঘাট দখল করে নেয়। কিন্তু জেলা পরিষদ এক্ষেত্রে কোনো ধরনের ব্যবস্থা গ্রহণ করে না।

---

[১] *গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের সংবিধান*, অনুচ্ছেদ ৫৯ (১) এ উল্লেখ করা হয় প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় শাসনের ভার নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানের ওপর প্রদান করা হবে ।

[২] কুদরত-ইলাহি পনির বনাম বাংলাদেশ, ৪৪ ডিএলআর (এডি)(১৯৯২) মামলার রায়ে বলা হয় 'নির্বাচনের মাধ্যমে অনির্বাচিত ব্যক্তিদের বাদ দিয়ে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদের সঙ্গে সামঞ্জস্যপূর্ণ হতে হবে। এ বিষয়ে যথাযথ উদ্যোগ যথাশীঘ্রই নিতে হবে। তবে এ সময় এখন থেকে যেন ছয় মাসের বেশি না হয়' (সূত্র: মজুমদার, ২০১১)।

২.১২ জেলা পরিষদ প্রশাসক ও প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তার মধ্যে সমন্বয়ের অভাব: সিদ্ধান্ত গ্রহণ এবং কাজ বাস্তবায়নের ক্ষেত্রে জেলা পরিষদ প্রশাসক এবং প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তার মধ্যে সমন্বয়ের অভাব রয়েছে। কোনো কোনো ক্ষেত্রে প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তার সাথে আলোচনা ছাড়া পরিষদ প্রশাসক সিদ্ধান্ত গ্রহণ করে, আবার অন্যদিকে প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তা প্রশাসকের মতের বিরুদ্ধে সিদ্ধান্ত নিতে চাইলেও নিতে পারে না।

২.১৩ জেলা পরিষদ প্রশাসকের জবাবদিহিতা কাঠামোর অভাব: পরিষদের সকল সিদ্ধান্ত প্রশাসকের অনুমতি সাপেক্ষে বাস্তবায়ন করা হয়। কিন্তু প্রশাসক তার কাজের জন্য কার কাছে জবাবদিহি করবে সে সম্পর্কে কোনো পরিপত্র বা প্রজ্ঞাপন জারি করা হয়নি এবং আইনেও উল্লেখ করা হয়নি।

২.১৪ কর্মচারীদের প্রণোদনা এবং শাস্তি দেওয়ার ক্ষমতার অভাব: জেলা পরিষদ তার তৃতীয় ও চতুর্থ শ্রেণির কর্মচারীদের নিয়োগ দিয়ে থাকে। কিন্তু এসব কর্মচারীর কাজের ওপর ভিত্তি করে কোনো ধরনের প্রণোদনা এবং শাস্তিমূলক ব্যবস্থা নেওয়ার এখতিয়ার পরিষদের নেই।

২.১৫ যাচাই-বাছাই ছাড়া প্রকল্প অনুমোদন: জেলা পরিষদে প্রতি বছর ১৫০ থেকে ২০০টি প্রকল্প চলমান থাকে। গবেষণায় প্রাপ্ত তথ্য অনুযায়ী, এসব প্রকল্প বেশিরভাগ ক্ষেত্রেই যাচাই-বাছাই ছাড়া অনুমোদন দেওয়া হয়।

২.১৬ জেলা পরিষদ প্রশাসকের এখতিয়ারের ক্ষেত্র অস্পষ্ট: জেলা পরিষদের প্রশাসক কোন বিষয়ে সিদ্ধান্ত নিতে পারবে এবং কোন বিষয়ে পারবে না সেসব বিষয়ে কোনো কিছুই স্থানীয় সরকার বিভাগ থেকে জানানো হয়নি। প্রকল্প পরিকল্পনা এবং বাস্তবায়নের ক্ষেত্রে প্রশাসকের এখতিয়ার কতটুকু সে বিষয়ে প্রশাসক অবহিত নয়। কর্মীদের তত্ত্বাবধানের ক্ষেত্রে প্রশাসকের ভূমিকা কতটুকু হবে সে বিষয়ে কোনো কিছু উল্লেখ করা হয়নি।

২.১৭ রাজনৈতিক দলের কর্মীদের কার্যালয় হিসেবে ব্যবহার: ক্ষমতাসীন দলের নেতাদের মধ্য থেকে প্রশাসক নিয়োগ দেওয়ার ফলে জেলা পরিষদ কার্যালয় রাজনৈতিক দলের কার্যালয়ে পরিণত হয়েছে। প্রতিদিন দলীয় কর্মীদের চা-নাস্তা খাওয়ানোর জন্য ১৫০ থেকে ২০০ টাকা পরিষদের অর্থ থেকে ব্যয় করা হয়। এছাড়া দলীয় কর্মীরা জেলা পরিষদের গাড়ি ব্যবহার করে থাকে।

২.১৮ জেলা পরিষদের আর্থিক সক্ষমতার অভাব: জেলা পরিষদের নিজস্ব আয়ের পরিমাণ স্বল্প হওয়ায় কেন্দ্রীয় সরকারের অনুদানের ওপর নির্ভর করতে হয়। কোনো কোনো ক্ষেত্রে এই অনুদানের পরিমাণ নিজস্ব আয় থেকে বেশি হয়। জেলা পরিষদের নিজস্ব আয়ের বেশির ভাগ ব্যয় করা হয় সংস্থাপন খাতে। ২০১০-১১ থেকে ২০১৩-১৪ অর্থবছরের বাজেট বিশ্লেষণ করে দেখা যায় সরকারি অনুদানের পরিমাণ মোট বাজেটের ৩২ থেকে ৬০ শতাংশ।

৩. জেলা পরিষদে উপরিউক্ত অবস্থা বিরাজ করার কারণ

৩.১ রাজনৈতিক সদিচ্ছার অভাব: জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর ভূমিকা পালন না করার পেছনে রাজনৈতিক দলগুলোর সদিচ্ছার অভাব রয়েছে। ২০০৮ সালের নবম সংসদ ও ২০১৪ সালের দশম সংসদ নির্বাচনের প্রাক্কালে ক্ষমতাসীন দলের নির্বাচনী ইশতেহারে ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ এবং নির্বাচিত প্রতিনিধির মাধ্যমে জেলা পরিষদকে শক্তিশালী করা হবে বলে উল্লেখ করা হলেও আইন প্রণয়ণের পর দীর্ঘ ১৩ বছর অতিবাহিত হলেও এখন পর্যন্ত নির্বাচন অনুষ্ঠানের উদ্যোগ নেওয়া হয়নি।

৩.২ আইনগত সীমাবদ্ধতা: জেলা পরিষদের সম্পাদিতব্য সকল নির্মাণ কাজের পরিকল্পনা, নির্মাণ কাজ কার দ্বারা সম্পন্ন করা হবে - এ সবকিছুই সরকার নির্ধারণ করবে বলে আইনে উল্লেখ করা হয়। পরিষদের কার্যকলাপের নির্দেশ দান, সামঞ্জস্য বিধান, বাতিল, স্থগিতের জন্য কেন্দ্রীয় সরকার পরিষদের ওপর সাধারণ তত্ত্বাবধান ও নিয়ন্ত্রণ ক্ষমতা প্রয়োগ করতে পারবে এবং জেলা পরিষদের বাণিজ্যিক কার্যক্রম, প্রকল্প গ্রহণ, বাস্তবায়ন এবং পরিচালনায় সরকারের পূর্ব অনুমোদনের বিষয়টি আইনে উল্লেখ করা হয়।

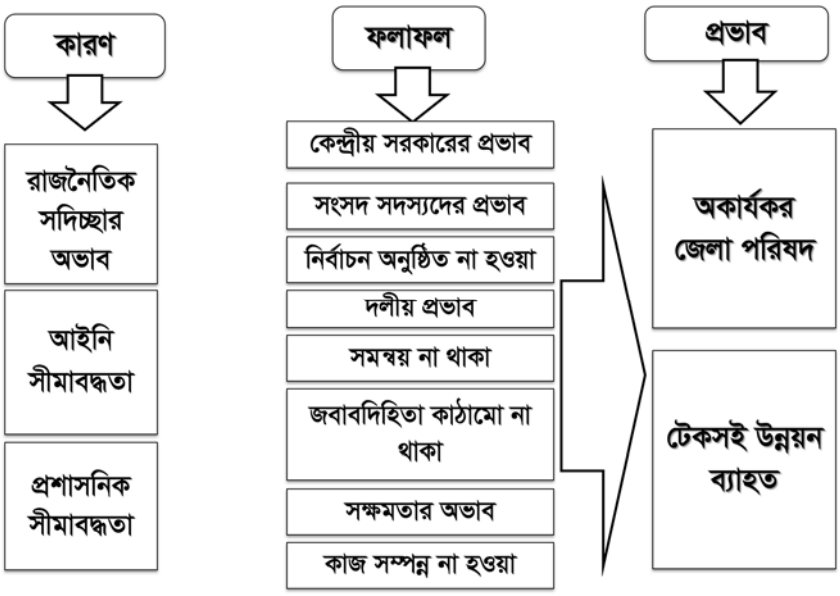
সরকার যে কোনো ব্যক্তি বা কর্তৃপক্ষকে জেলা পরিষদের (আইনের অধীন) সকল ক্ষমতা বা যে কোনো ক্ষমতা অর্পণ করতে পারবে এবং জেলা পরিষদ গঠিত না হওয়া পর্যন্ত সরকার কর্তৃক একজন প্রশাসক জেলা পরিষদের কার্যাবলী সম্পাদন করতে পারবে বলে আইনে উল্লেখ করা হয়েছে, যার প্রেক্ষিতে সরকার নির্বাচন ছাড়াই তাদের মনোনীত ব্যক্তিকে জেলা পরিষদের প্রশাসক হিসেবে নিয়োগ দিয়েছে। আইন অনুযায়ী সংশ্লিষ্ট জেলার সংসদ সদস্যরা জেলা পরিষদের উপদেষ্টা হিসেবে ভূমিকা পালন করেন, ফলে সিদ্ধান্ত গ্রহণে তাদের প্রভাব গুরুত্বপূর্ণ হয়ে ওঠে। এছাড়া বিভিন্ন কাজের সহায়তার জন্য পরিষদ বিভিন্ন কমিটি গঠন করতে পারে যেখানে পরিষদের সদস্য ছাড়া অন্যান্য ব্যক্তিরা অন্তর্ভুক্ত হতে পারবে বলে আইনে উল্লেখ রয়েছে। এক্ষেত্রে ব্যক্তির যোগ্যতা সম্পর্কে কিছু উল্লেখ না করার ফলে দলীয় রাজনৈতিক প্রভাবের ঝুঁকি তৈরি হয়।

৩.৩ প্রশাসনিক সীমাবদ্ধতা: স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান হিসেবে জেলা পরিষদ কার্যকর ভূমিকা পালন করতে না পারার অন্যতম কারণ প্রশাসনিক উদ্যোগের ঘাটতি। পর্যাপ্ত জনবল নিয়োগ, কর্মীদের প্রশিক্ষণ প্রদান, বাজেট প্রণয়ন এবং উন্নয়ন পরিকল্পনা গ্রহণ করার ক্ষেত্রে প্রশাসন থেকে যথাযথ পদক্ষেপ গ্রহণ করা হয়নি। স্থানীয় সরকারের অন্যান্য প্রতিষ্ঠানের সাথে জেলা পরিষদের কাজের ক্ষেত্রে সমন্বয় সাধনের জন্য প্রশাসন থেকে কৌশল নির্ধারন করা হয়নি। জেলা পরিষদ প্রশাসকের কাজের পরিধি কতটুকু হবে, পরিষদের কর্মকর্তা ও কর্মচারীরা তাদের কাজের জন্য প্রশাসকের নিকট দায়বদ্ধ থাকবে কিনা এবং প্রশাসক কার নিকট জবাবদিহি করবে সে বিষয়ে প্রশাসন/ স্থানীয় সরকার বিভাগ থেকে কোনো ধরনের নির্দেশনা দেওয়া হয়নি।

৪. জেলা পরিষদের কার্যকারতায় প্রভাব

৪.১ অকার্যকর জেলা পরিষদ: নির্বাচন অনুষ্ঠিত না হওয়া, সাতটি স্থায়ী কমিটি গঠিত না হওয়া এবং সরকারি কর্মকর্তা-কর্মচারী ও দলীয় প্রশাসকের মাধ্যমে পরিষদের কার্যক্রম পরিচালনা প্রভৃতি কারণে জেলা পরিষদ সরকারের ওপর নির্ভরশীল একটি প্রতিষ্ঠানে পরিণত হয়েছে। দলীয় পরিচয়ের ওপর ভিত্তি করে প্রশাসক নিয়োগ দেওয়ার ফলে জেলা পরিষদ ক্ষমতাসীন দলের একটি রাজনৈতিক প্রতিষ্ঠানে পরিণত হয়েছে। রাজনৈতিকভাবে নিয়োগকৃত প্রশাসকের যাবতীয় খরচ এবং রাজনৈতিক কর্মীদের চা-নাস্তা জেলা পরিষদের নিজস্ব আয় থেকে বহন করার ফলে সাধারণ জনগণ এ থেকে উপকৃত হয় না।

চিত্র ১: জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর না হওয়ার কারণ, ফলাফল এবং প্রভাব বিশ্লেষণ



৪.২ টেকসই উন্নয়ন না হওয়া: জেলার উন্নয়নে পরিকল্পনা ও বাস্তবায়নে জেলা পরিষদের উল্লেখযোগ্য অবদান নেই। সরকার স্থানীয় জনগণের অংশগ্রহণ ছাড়া স্থানীয় পর্যায়ের পরিকল্পনা করে যার ফলে স্থানীয় উন্নয়ন টেকসই হয় না।

৫. উপসংহার

প্রশাসনিক বিকেন্দ্রিকরণের মাধ্যমে জেলা পর্যায়ে প্রতিনিধিত্বশীল স্থানীয় সরকারের গুরুত্ব অনস্বীকার্য যা একটি নির্বাচিত ও কার্যকর জেলা পরিষদ গঠনের মাধ্যমে সম্ভব। কিন্তু দেখা যাচ্ছে স্থানীয় শাসনের লক্ষ্যে এই পর্যায়ে স্বায়ত্তশাসন প্রতিষ্ঠা করার উদ্যোগ কখনোই নেওয়া হয়নি। বাংলাদেশ স্বাধীন হওয়ার পর প্রায় সব সরকারের সময়েই জেলা পরিষদের কার্য সম্পাদনের ক্ষেত্রে সরকারি কর্মকর্তা বিশেষ করে জেলা প্রশাসক, অথবা নির্বাচিত প্রতিনিধি হিসেবে সংসদ সদস্যদের অথবা সরকারের উচ্চ পর্যায় থেকে মনোনীত ব্যক্তিদের দায়িত্ব দেওয়া হয়েছে। কোনো সরকারই জেলা পরিষদের নির্বাচনের উদ্যোগ নেয়নি।

জেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠা দুটি শক্তিশালী স্বার্থের বিরোধিতার সম্মুখীন। প্রথমত, জাতীয় সংসদের সদস্যরা চান না স্থানীয় উন্নয়নমূলক কর্মকাণ্ডে তাদের সম্পৃক্তি, কর্তৃত্ব এবং কৃতিত্ব লোপ পাক, যেহেতু এসব কর্মকাণ্ডের মাধ্যমে সংসদ সদস্যদের পুনর্নির্বাচন এবং প্রতিপত্তি নিশ্চিত করা হয়। তাই তারা জেলা পর্যায়ে শক্তিশালী স্থানীয় সরকারের বিরোধিতা করেন। অন্যদিকে সরকারি কর্মকর্তারা তাদের ক্ষমতা-বলয়ে জনগণের অংশীদারিত্বকে মেনে নিতে পারেন না। কারণ এর ফলে তাদের জবাবদিহিতা এবং দায়বদ্ধতা বেড়ে যায়। সরকারি কর্মকর্তারা তাদের কাজের জন্য জেলা সরকার নয় বরং সরকারের কাছে দায়বদ্ধ থাকতে চান। এসব কারণে আইন প্রণয়ণের পর দীর্ঘ ১৩ বছর অতিবাহিত হলেও জেলা পর্যায়ে প্রতিনিধিত্বশীল সরকার প্রতিষ্ঠার জন্য সরকার থেকে কোনো ধরনের উদ্যোগ গ্রহণ করা হয়নি।

উপরিউক্ত পর্যবেক্ষণ বিশ্লেষণ করে বলা যায়, জেলা পরিষদ একটি অবহেলিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান। এই প্রতিষ্ঠানকে কার্যকর করার ক্ষেত্রে সরকারের সদিচ্ছার অভাব রয়েছে।

৬. সুপারিশ

১. সংবিধান ও সংশ্লিষ্ট আইন অনুযায়ী নির্বাচিত জনপ্রতিনিধিদের সমন্বয়ে জেলা পরিষদ গঠন করতে হবে।

২. জেলা পরিষদ নির্বাচন অনুষ্ঠিত হলে জেলা প্রশাসকের কাজের পরিধি নির্বাহী দায়িত্বে সীমাবদ্ধ রেখে পরিষদের চেয়ারম্যান এবং জেলা প্রশাসকের কাজের সুষম বণ্টন করতে হবে।

৩. জেলা পরিষদ নির্বাচন অনুষ্ঠিত না হওয়া পর্যন্ত-
   - জেলা পরিষদ প্রশাসক এবং প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তাকে আলোচনার মাধ্যমে সিদ্ধান্ত গ্রহণ এবং কাজের ক্ষেত্রে সমন্বয় করতে হবে।
   - জেলা পরিষদ প্রশাসকের দায়িত্বের মেয়াদ ছয় মাসের মধ্যে সীমাবদ্ধ রাখতে হবে।

৪. জেলা পরিষদ আইন-২০০০ এর সীমাবদ্ধতা দূর করার জন্য নিম্নোক্ত সংশোধন করতে হবে -
   - প্রকল্প গ্রহণ, বাস্তবায়ন ও পরিচালনা করার ক্ষেত্রে সরকারের পরিবর্তে পরিষদের স্থায়ী কমিটির অনুমোদন এবং চেয়ারম্যানের অনুমতির ধারা অন্তর্ভুক্ত করতে হবে (ধারা ২৮)
   - কোনো প্রতিষ্ঠান এবং কর্ম কার ব্যবস্থাপনায় থাকবে সে বিষয়ে সিদ্ধান্ত নেওয়ার ক্ষেত্রে সরকার ও পরিষদের মধ্যে আলোচনার মাধ্যমে সিদ্ধান্ত গ্রহণে ধারা অন্তর্ভুক্ত করতে হবে (ধারা ২৯)
   - জেলা পরিষদের কাজে সংসদ সদস্যদের নির্দেশনা এবং হস্তক্ষেপ বন্ধ করতে হবে (ধারা ৩০)
   - পরিষদের স্থায়ী কমিটিতে 'অন্য কোনো ব্যক্তি' সমন্বয় করার ক্ষেত্রে ব্যক্তির যোগ্যতা সম্পর্কে সুনির্দিষ্টভাবে উল্লেখ করতে হবে (ধারা ৩৪)
   - পরিষদের ওপর সরকারের এখতিয়ার কতটুকু তা সুনির্দিষ্টভাবে উল্লেখ করতে হবে (ধারা ৫৭)
   - পরিষদের কার্যাবলীর ওপর নিয়ন্ত্রণ করার ক্ষেত্রে সরকারকে সুনির্দিষ্ট ব্যাখ্যা দিতে হবে (ধারা ৫৮)
   - জেলা পরিষদ প্রশাসকের নিয়োগ প্রক্রিয়া, যোগ্যতা, ক্ষমতা, এবং প্রশাসক কার নিকট জবাবদিহি করবেন তা উল্লেখ করতে হবে [ধারা ৮২(১)]

৫. জেলা পরিষদের কার্যক্রম সুষ্ঠুভাবে পরিচালনা করার জন্য শূন্য পদ পূরণ করতে হবে।

৬. স্থানীয় সরকারের অন্যান্য প্রতিষ্ঠানের (সিটি কর্পোরেশন, পৌরসভা, উপজেলা পরিষদ, ইউনিয়ন পরিষদ) সাথে মাসিক সভা এবং বার্ষিক উন্নয়ন পরিকল্পনা সম্পর্কে অবহিত করার মাধ্যমে সমন্বয় সাধন করতে হবে।

৭. যাচাই-বাছাইয়ের মাধ্যমে প্রকল্প অনুমোদন এবং বাস্তবায়ন করতে হবে।

৮. জেলা পরিষদের নিজস্ব আয় বৃদ্ধির মাধ্যমে সরকারের ওপর নির্ভরশীলতা কমাতে হবে।

৯. জেলা পরিষদের কর্মচারীদের কাজের ওপর ভিত্তি করে প্রণোদনা এবং শাস্তিমূলক ব্যবস্থার এখতিয়ার পরিষদকে দিতে হবে।

তথ্যসূত্র ও সহায়ক গ্রন্থপঞ্জী

আকরাম, শম, ২০১২, *সুশাসন প্রতিষ্ঠায় সংসদ সদস্যদের ভূমিকা: প্রত্যাশা ও প্রাপ্তি*, ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ, ঢাকা।

আলি, কআ, ২০০৩, *বাংলাদেশের জেলা প্রশাসন*, সূচীপত্র, ঢাকা।

মজুমদার, বআ, 'কেন এই স্বেচ্ছাচারিতামূলক সিদ্ধান্ত?', *দৈনিক প্রথম আলো*, ১৯ ডিসেম্বর, ২০১১।

আহমেদ, ম,'জেলা পরিষদ নির্বাচনের উদ্যোগ নেই', *দৈনিক প্রথম আলো*, ২১ জানুয়ারি ২০১৪।

আহমেদ, ত, ২০০২, *একুশ শতকের স্থানীয় সরকার এবং মাঠ প্রশাসন: কতিপয় সংস্কার প্রস্তাব*, ঢাকা।

ইমন, মএক, 'সুনামগঞ্জ জেলা পরিষদ এর প্রশাসক নিয়োগের পরবর্তী কার্যক্রম এবং ভবিষ্যৎ কর্মপরিকল্পনা', সুনামগঞ্জ জেলা পরিষদ।

বাংলাদেশ আওয়ামী লীগ, ২০১৪, *এগিয়ে যাচ্ছে বাংলাদেশ, নির্বাচনী ইশতেহার ২০১৪*।

আইন, বিচার ও সংসদ বিষয়ক মন্ত্রণালয়, *জেলা পরিষদ আইন, ২০০০*।

মুহিত, আমআ, ২০০২, *জেলায় জেলায় সরকার*, ইউনিভার্সিটি প্রেস লিমিটেড, ঢাকা।

রহমান, মম, ১৯৯৯, *বাংলাদেশের স্থানীয় স্বায়ত্তশাসন*, প্রেস প্রকাশনা ও জনসংযোগ দপ্তর, রাজশাহী বিশ্ববিদ্যালয়, রাজশাহী।

ইসলাম, শ 'জেলা পরিষদ নির্বাচনে সরকারের অনীহা দায়িত্বে আছেন দলীয় নেতারা', *দৈনিক নয়াদিগন্ত*, ২ ফেব্রুয়ারি ২০১৪।

আহমেদ, ত, 'জেলা পরিষদ ও জেলা প্রশাসনে সংস্কার', *দৈনিক প্রথম আলো*, ২৮ ডিসেম্বর ২০১১।

Rahman. M, Govt insincerity holds back district councils, *Daily New Age*, 9 February 2014.

Ali, S, 1982, *Field Administration and Rural Development in Bangladesh*, CSS, Dhaka.

Sidiqui, K, 1992, *Local Government in South Asia*, UPL, Dhaka.

Arora, R K & Goyal, R, 1996, *Indian Public Administration*, Wishwa Prakashan, New Delhi.

Cheema, GS, and Rondinelli, DA, 1983, *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications.