পলিসি ব্রিফ

স্থানীয় সরকার খাত:
সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও করণীয়

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ
দুর্নীতিবিরোধী সামাজিক আন্দোলন

২৪

আগষ্ট ২০১৪

প্রেক্ষাপট

রাষ্ট্র ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ, অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্রের প্রাতিষ্ঠানিকীকরণ ও স্থানীয় পর্যায়ে জনগণের মৌলিক সেবা প্রদানের ক্ষেত্রে স্থানীয় সরকার খাতের গুরুত্ব অপরিসীম। বাংলাদেশে বর্তমানে পাঁচটি স্তরে পাঁচ হাজারের অধিক স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান এবং আটটি সহযোগী সংস্থা রয়েছে। এই খাতের অন্তর্ভুক্ত প্রতিষ্ঠান ও সংস্থাগুলোতে স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতা প্রতিষ্ঠা স্থানীয় ও জাতীয় উন্নয়নের জন্য একটি গুরুত্বপূর্ণ নিয়ামক।

স্থানীয় সরকার খাতের সার্বিক উন্নয়নের জন্য সম্প্রতি যেসব পদক্ষেপ গ্রহণ করা হয়েছে তার মধ্যে রয়েছে- দু'একটি ব্যতিক্রম ছাড়া অধিকাংশ ক্ষেত্রে নিয়মিত ব্যবধানে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর নির্বাচন সম্পন্ন করা, স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান-সংশ্লিষ্ট আইনগুলোর সংস্কার, প্রতিটি ইউনিয়ন পরিষদে তথ্য ও সেবা কেন্দ্র স্থাপন, অন-লাইন জন্ম নিবন্ধনের কার্যক্রম গ্রহণ, ইউনিয়ন পরিষদসহ অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে বার্ষিক উন্নয়ন বরাদ্দ নিয়ম-সংগতভাবে পৌঁছানোর ব্যবস্থা, ইউনিয়ন পরিষদগুলোতে নিরীক্ষা কার্যক্রমে গতিশীলতা ও স্বচ্ছতা আনয়নের লক্ষ্যে বেসরকারি নিরীক্ষা সংস্থাকে দায়িত্ব প্রদান ইত্যাদি। তবে এসব কার্যক্রম গ্রহণ করা হলেও এ খাতে সুশাসন প্রতিষ্ঠার ক্ষেত্রে এখনো বিভিন্ন চ্যালেঞ্জ লক্ষ্য করা যায়।

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি) দেশব্যাপী দুর্নীতিবিরোধী চাহিদা ও সুশাসন প্রতিষ্ঠার সহায়ক পরিবেশ সৃষ্টির লক্ষ্যে নাগরিকদের সচেতন ও সোচ্চার করার জন্য কাজ করছে। শিক্ষা ও স্বাস্থ্যের পাশাপাশি টিআইবি'র অগ্রাধিকার হিসেবে চিহ্নিত তিনটি খাতের একটি হচ্ছে স্থানীয় সরকার খাত।[১] দীর্ঘদিন ধরে এ খাতের বিভিন্ন পর্যায়ের প্রতিষ্ঠান নিয়ে গবেষণা ও তার ভিত্তিতে অ্যাডভোকেসি কার্যক্রম পরিচালনা করে আসছে টিআইবি। স্থানীয় সরকার খাতে বিদ্যমান অনিয়ম ও দুর্নীতির ওপর বিস্তারিত গবেষণার ঘাটতির প্রেক্ষিতে টিআইবি একটি গবেষণার উদ্যোগ নেয় যেখানে সার্বিকভাবে এ খাতের বিদ্যমান সুশাসনের চ্যালেঞ্জ চিহ্নিত করা হয়েছে, এবং এসব চ্যালেঞ্জ থেকে উত্তরণের জন্য সুপারিশ পেশ করা হয়েছে।

১. স্থানীয় সরকার খাতে সুশাসনের চ্যালেঞ্জঃ নীতি নির্ধারণী পর্যায়

স্থানীয় সরকার খাতে সুশাসন, স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতা প্রতিষ্ঠা ও চর্চার পথে রয়েছে বহুমুখী চ্যালেঞ্জ। যেমন স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান সংক্রান্ত আইনসমূহের বিভিন্ন ধারায় কার্যক্রম গ্রহণ ও সম্পাদনের ক্ষেত্রে সরকারের নিয়ন্ত্রণ রয়েছে। এছাড়া উপজেলা পরিষদ ও জেলা পরিষদে সংসদ সদস্যদের পরিষদের উপদেষ্টা করে তাদের পরামর্শ গ্রহণের বিধান রেখে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের নির্বাচিত প্রতিনিধিদেরকে কেন্দ্রীয় রাজনীতির নিয়ন্ত্রণে রাখা হয়েছে। এছাড়া স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের নির্বাচনের সময় নির্ধারণ ও তফসিল ঘোষণার সিদ্ধান্ত কে গ্রহণ করবে তা সংশ্লিষ্ট আইনে উল্লেখ নেই। স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো, বিশেষ করে ইউনিয়ন পরিষদগুলো আর্থিকভাবে অধিক মাত্রায় কেন্দ্রীয় সরকারের ওপর নির্ভরশীল এবং তাদের স্থানীয়ভাবে আয় বৃদ্ধির পরিসর তুলনামূলক সংকীর্ণ। স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে (কেবল এলজিএসপি ছাড়া) বার্ষিক উন্নয়ন বরাদ্দ নির্ধারণের ক্ষেত্রে জনসংখ্যা, আয়তন ও প্রয়োজন বিবেচনা করা হয় না। আবার যথাযথ পরিকল্পনার অভাবে বরাদ্দকৃত অর্থের শেষ কিস্তি দেরিতে ছাড় করার ফলে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের উন্নয়ন কর্মকাণ্ড ব্যাহত হয়। প্রকল্প ও বিশেষ বরাদ্দ ছাড়সহ বিভিন্ন ক্ষেত্রে এই প্রতিষ্ঠানগুলো যেমন দুর্নীতির শিকার তেমনি প্রকল্প বাস্তবায়ন, সেবা প্রদানসহ বিভিন্ন পর্যায়ে নিজেরাও দুর্নীতিতে জড়িত। জাতীয় বাজেটে স্থানীয় সরকার খাতে বরাদ্দের সিংহভাগ সরকারি সংস্থাগুলো (যেমন এলজিইডি, জনস্বাস্থ্য প্রকৌশল ইত্যাদি)-র মাধ্যমেই ব্যয়িত হয়ে থাকে। প্রশাসনিক ক্ষেত্রেও স্থানীয় পর্যায়ের সরকারি কর্মকর্তারা নানাভাবে নির্বাচিত প্রতিষ্ঠানসমূহের ওপর তাদের আধিপত্য বজায় রেখেছেন যা সরকারের স্থানীয় সরকার শক্তিশালীকরণ সম্পর্কিত অঙ্গীকারের সম্পূর্ণ পরিপন্থী।

[১] স্থানীয় সরকার খাত বলতে স্থানীয় সরকার, পল্লী উন্নয়ন ও সমবায় মন্ত্রণালয়ের স্থানীয় সরকার বিভাগের অধীনে বিভিন্ন সরকারি সংস্থা এবং পাঁচ স্তরের স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোকে বোঝানো হয়েছে।

সুপারিশঃ

১.১ উপজেলা ও জেলা পরিষদ আইন সংশোধন করে তৃণমূল পর্যায়ের উন্নয়ন কর্মকাণ্ড বাস্তবায়নে সংসদ সদস্যদের সম্পৃক্ততা বন্ধ করে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর সম্পৃক্ততা বাড়াতে হবে। স্থানীয় পর্যায়ে অবকাঠামো উন্নয়নে প্রকল্পের প্রয়োজনীয়তা নির্ধারণে সংশ্লিষ্ট স্থানীয় পরিষদকে কাজ করতে দিতে হবে।

১.২ প্রশাসন এবং স্থানীয় সরকার জনপ্রতিনিধিদের মধ্যে ক্ষমতা ও দায়িত্বের সুষম বণ্টন করতে হবে।

১.৩ যেসব স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে নির্বাচন অনুষ্ঠিত হয়নি সেসব প্রতিষ্ঠানে দ্রুত নির্বাচনের উদ্যোগ নিতে হবে।

১.৪ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে সরকারি বরাদ্দ প্রদানের ক্ষেত্রে জনসংখ্যা, আয়তন এবং প্রয়োজন বিবেচনা করতে হবে।

১.৫ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর সংরক্ষিত নারী সদস্যদের দায়িত্ব ও কর্তব্য সম্পর্কিত বিধিমালা প্রণয়ন করতে হবে।

১.৬ চাহিদা অনুযায়ী স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোতে (বিশেষ করে ইউনিয়ন পরিষদে) প্রয়োজনীয় জনবল নিয়োগের ব্যবস্থা করতে হবে।

১.৭ পরিবীক্ষণ ও মূল্যায়নের জন্য সংশ্লিষ্ট প্রতিষ্ঠানের সক্ষমতা বাড়াতে হবে। পরিবীক্ষণ ও মূল্যায়নের গুণগত মান বাড়ানোর জন্য কারিগরী বিষয়ে অভিজ্ঞ ব্যক্তি দিয়ে সরেজমিন পরিবীক্ষণ ও মূল্যায়ন করাতে হবে। এছাড়া পরিবীক্ষণ ও মূল্যায়নের ব্যাপ্তি ও গভীরতা বাড়াতে হবে।

১.৮ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের স্থায়ী কমিটিগুলোর গঠন নিশ্চিত করতে হবে ও এসব কমিটি সক্রিয় করতে নিয়মিত তদারকি ব্যবস্থা চালু করতে হবে।

১.৯ জাতীয় বাজেটে স্থানীয় সরকার খাতের বরাদ্দ বাড়াতে হবে। মন্ত্রণালয়-ভিত্তিক বাজেটের মধ্যে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের জন্য বরাদ্দ নির্দিষ্ট করতে হবে এবং সিংহভাগ বরাদ্দ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানকে প্রদান করতে হবে।

১.১০ সকল স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান ও অধিদপ্তরের কর্মকর্তা-কর্মচারীর জন্য ইতিবাচক ও নেতিবাচক প্রণোদনার সুষম মিশ্রণ সম্বলিত নৈতিক আচরণবিধি প্রণয়ন ও কঠোরভাবে বাস্তবায়ন করতে হবে। কর্মকর্তা-কর্মচারীদের ভাল কাজের জন্য ইতিবাচক প্রণোদনা এবং সকল প্রভাবের উর্ধ্বে থেকে দুর্নীতির সুষ্ঠু তদন্ত সাপেক্ষে দৃষ্টান্তমূলক শাস্তি নিশ্চিত করতে হবে।

১.১১ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে সিএজি কর্তৃক নিয়মিত বাৎসরিক নিরীক্ষা নিশ্চিত করতে হবে এবং স্থানীয় প্রতিষ্ঠানগুলোর নিরীক্ষা সংক্রান্ত দক্ষতা বৃদ্ধির উদ্যোগ নিতে হবে।

২. স্থানীয় সরকার খাতে সুশাসনের চ্যালেঞ্জঃ প্রাতিষ্ঠানিক পর্যায়

স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোতে উন্নয়ন কার্যক্রম ও সেবা প্রদানে বিভিন্ন ক্ষেত্রে অনিয়ম ও দুর্নীতি বিদ্যমান। উন্নয়ন কর্মকাণ্ডে সংসদ সদস্য ও রাজনৈতিক নেতাদের সরাসরি হস্তক্ষেপ, এবং সামাজিক নিরাপত্তামূলক কর্মসূচি ও বরাদ্দ ছাড়করণ ও বিতরণে অনিয়ম ও দুর্নীতি রয়েছে। স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোতে অনেক ক্ষেত্রে স্থায়ী কমিটি সক্রিয় থাকে না, প্রশাসনের কর্তৃত্ব বিদ্যমান, সেবা প্রদানের ক্ষেত্রে অবৈধভাবে অতিরিক্ত টাকা আদায় করা হয় এবং বিভিন্ন কার্যক্রমের যথাযথ পরিবীক্ষণ ও মূল্যায়ন হয় না। এছাড়া রয়েছে প্রয়োজনীয় নীতিমালা ও বিধিমালার ঘাটতি, আইন ও বিধিমালা প্রয়োগের ঘাটতি, আর্থিক সক্ষমতার অভাব, জনবল ব্যবস্থাপনায় দুর্বলতা, এবং সমন্বয়ের অভাব।

সুপারিশঃ

২.১ স্থানীয় সরকার খাতে বিদ্যমান বিভিন্ন পর্যায়ের দুর্নীতি, যেমন প্রকল্প ও বিশেষ বরাদ্দের অর্থ ছাড়, নকশা প্রণয়ন, প্রকল্প বাস্তবায়নের বিভিন্ন পর্যায় ও সেবা প্রদানসহ বিভিন্ন ক্ষেত্রে বিদ্যমান দুর্নীতি দূরীকরণে তদারকি ব্যবস্থা শক্তিশালীকরণসহ কার্যকর পদক্ষেপ গ্রহণ করতে হবে।

২.২ বাজেট প্রণয়নে জনসম্পৃক্ততা বাড়াতে হবে এবং বাজেটে জনমতের প্রতিফলন থাকতে হবে। উন্মুক্ত মতবিনিময় সভার মাধ্যমে বাজেট প্রকাশ করতে হবে।

২.৩ স্থানীয় পর্যায়ে উন্নয়নমূলক কার্যক্রম তদারকি ব্যবস্থায় জনসম্পৃক্ততা বাড়াতে হবে। এক্ষেত্রে নিয়মিতভাবে 'জনগণের মুখোমুখি' কার্যক্রম আয়োজন করা যেতে পারে যেখানে সংশ্লিষ্ট প্রতিষ্ঠানের জনপ্রতিনিধিরা সরাসরি জনগণের বিভিন্ন প্রশ্নের উত্তর দেবেন।

২.৪ ক্রয় কমিটিতে স্থানীয় সচেতন ও যোগ্য নিরপেক্ষ ব্যক্তিবর্গের অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে হবে। ই-প্রকিউরমেন্ট প্রক্রিয়া পর্যায়ক্রমে চালু করতে হবে।

২.৫ সকল স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান ও অধিদপ্তরে নাগরিক সনদ থাকতে হবে এবং তা নিয়মিত হালনাগাদ করতে হবে। নাগরিক সনদ দৃষ্টিগোচর স্থানে প্রকাশ করতে হবে এবং এর প্রচারণার ব্যবস্থা করতে হবে। নাগরিক সনদে অবশ্যই প্রযোজ্য সকল সেবার ফি উল্লেখ করতে হবে।

২.৬ তথ্য অধিকার আইন ব্যবহার করে বিভিন্ন স্থানীয় নাগরিক সংগঠন, গণমাধ্যম এবং সাধারণ জনগণের বিভিন্ন তথ্য সংগ্রহ নিশ্চিত করতে প্রতিটি স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে আইন অনুযায়ী দায়িত্ব-প্রাপ্ত কর্মকর্তা স্পষ্টীকরণ ও স্বপ্রণোদিত তথ্য প্রকাশ নীতিমালা প্রণয়নসহ সহায়ক পরিবেশ সৃষ্টি করতে হবে।

২.৭ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে আর্থিক লেনদেন প্রযোজ্য সকল ক্ষেত্রে ব্যাংকের মাধ্যমে করতে হবে। নগদ লেনদেনের ক্ষেত্রে সীমা নির্ধারণ করতে হবে এবং তা শুধুমাত্র রশিদ প্রদানের মাধ্যমে সম্পন্ন করতে হবে।

২.৮ স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোতে কর ব্যবস্থাপনা ডিজিটাল করতে হবে।

২.৯ প্রতিটি স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে অভিযোগ বাক্স স্থাপন করতে হবে ও প্রাপ্ত অভিযোগগুলো নিষ্পত্তি করার জন্য পদক্ষেপ নিতে হবে।

২.১০ জাতীয় শুদ্ধাচার কৌশল অনুযায়ী সকল স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে নৈতিকতা ইউনিট গঠন ও সক্রিয় করতে হবে।

পলিসি ব্রিফ প্রসঙ্গে

জাতীয় ও তৃণমূল পর্যায়ে নাগরিকদের দুর্নীতির বিরুদ্ধে সচেতন ও সক্রিয় করা এবং দেশে দুর্নীতিবিরোধী চাহিদা সৃষ্টির লক্ষ্যে টিআইবি ১৯৯৬ সাল থেকে বহুবিধ গবেষণা, প্রচারণা, অ্যাডভোকেসি ও জনসম্পৃক্ততামূলক কার্যক্রম বাস্তবায়ন করছে। জাতীয় পর্যায়ে নিবিড় অ্যাডভোকেসি কার্যক্রম গ্রহণ এবং স্থানীয় পর্যায়ে বিস্তৃত নাগরিক সম্পৃক্ততার মাধ্যমে 'পরিবর্তন-ড্রাইভিং চেঞ্জ' প্রকল্পটি জাতীয় ও স্থানীয় পর্যায়ে বিদ্যমান নীতি, আইন ও নিয়ম-কানুন কার্যকর প্রয়োগের ক্ষেত্রে ক্রমাগত প্রচেষ্টা চালিয়ে যাচ্ছে।

টিআইবি এমন এক বাংলাদেশ দেখতে চায় যেখানে সরকার, রাজনীতি, ব্যবসা-বাণিজ্য, নাগরিক সমাজ ও সাধারণ মানুষের জীবন হবে দুর্নীতির প্রভাব থেকে মুক্ত। এ লক্ষ্যে নীতি ও প্রাতিষ্ঠানিক সংস্কার অনুঘটনে টিআইবি গবেষণা কার্যক্রম ও তার ভিত্তিতে কার্যকর নীতি প্রণয়নে অ্যাডভোকেসি ও নাগরিক সম্পৃক্তামূলক কার্যক্রম পরিচালনা করে আসছে। এরই অংশ হিসেবে ধারাবাহিক ও সমসাময়িক বিভিন্ন বিষয়ের ওপর টিআইবি পলিসি ব্রিফ প্রণয়ন করে থাকে। বিগত ১৯৯৬ সাল থেকে এ পর্যন্ত ২৩টি পলিসি ব্রিফ প্রণীত হয়েছে।

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ
দুর্নীতিবিরোধী সামাজিক আন্দোলন

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি)
বাড়ি # ১৪১, সড়ক # ১২, ব্লক # ই
বনানী, ঢাকা ১২১৩
ফোন: ৮৮০-২-৯৮৬২০৪১, ৮৮২৬০৩৬, ৯৮৮৭৮৮৪
ফ্যাক্স: ৯৮৮৪৮১১
ইমেইল: info@ti-bangladesh.org
ওয়েবসাইট: www. ti-bangladesh.org
ফেসবুক: www. facebook.com/TIBangladesh