



ট্রান্সপারেন্সি
ইন্টারন্যাশনাল
বাংলাদেশ

দুর্নীতিবিরোধী সামাজিক আন্দোলন

স্থানীয় সরকার ব্যবস্থায় জেলা পরিষদ: সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও করণীয়

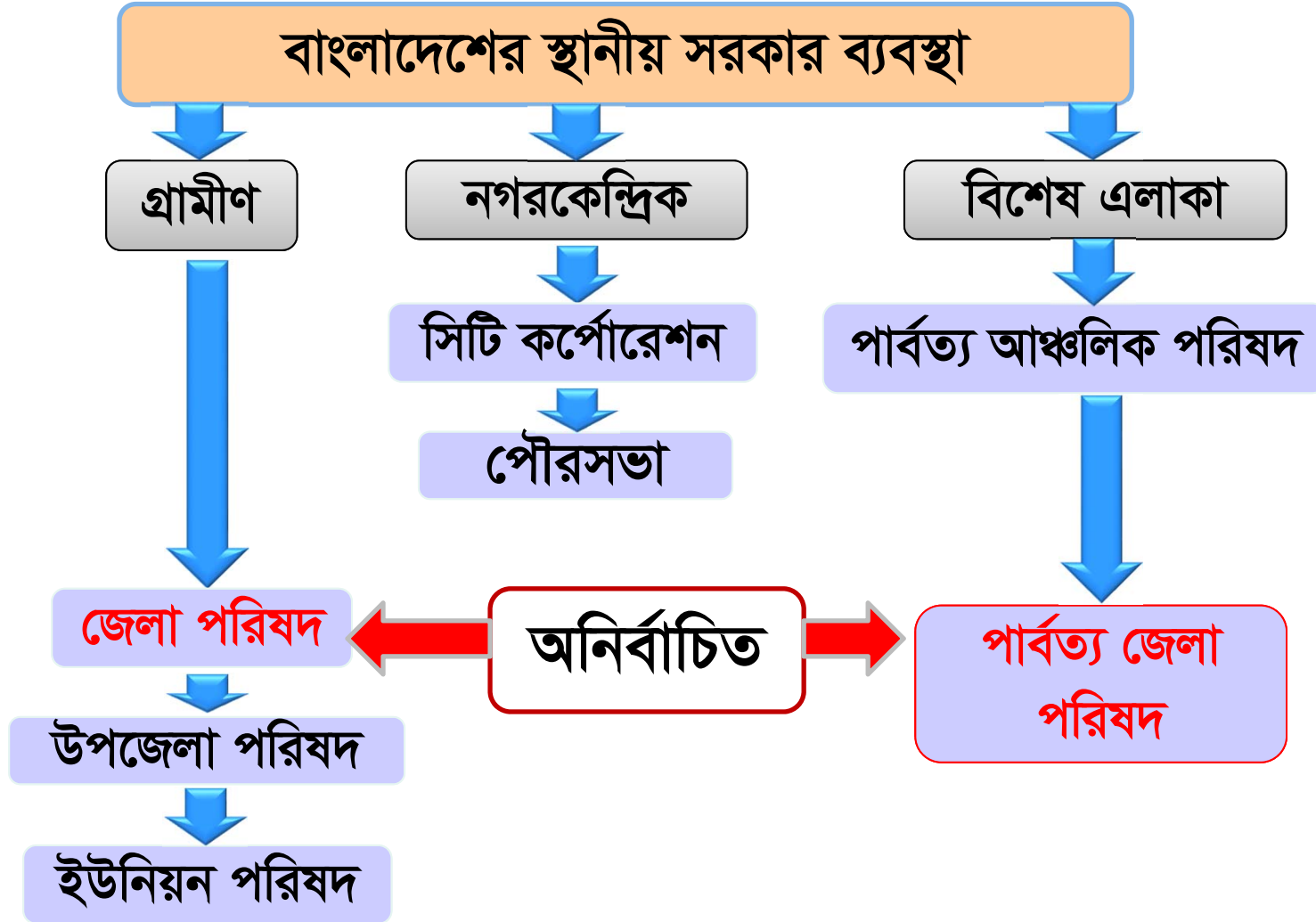
গবেষণা ও প্রতিবেদন প্রণয়নে
নাহিদ শারমীন

৯ এপ্রিল ২০১৪

গবেষণার প্রেক্ষাপট

- স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের গুরুত্ব - সুশাসন, জনগণের ক্ষমতায়ন, স্থানীয় উন্নয়ন, জনকল্যাণকর প্রতিষ্ঠান, জনগণের অংশগ্রহণ
- প্রশাসনিক একাংশ হিসেবে জেলা সাংবিধানিকভাবে স্বীকৃত; নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠান হিসেবে জেলা পরিষদের ওপর স্থানীয় শাসনের ভার এবং প্রশাসন ও সরকারি কর্মচারীদের কাজ, অর্থনৈতিক উন্নয়ন সম্পর্কিত পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন করাসহ বাজেট প্রস্তুত, এবং স্থানীয় প্রয়োজনে কর আরোপ করার ক্ষমতা দেওয়া হবে [বাংলাদেশের সংবিধান, অনুচ্ছেদ ১৫২, ৫৯, ৬০]
- ২০১৩-১৪ অর্থবছরে জাতীয় বাজেটে জেলা পরিষদের জন্য বরাদ্দ ৩৫০.৭ কোটি টাকা
- সরকার গঠনকারী দলের অন্যতম নির্বাচনী অঙ্গীকার - ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ করে জেলা পরিষদকে শক্তিশালী করা
- নির্বাচন অনুষ্ঠিত না হওয়া - সরকারি কর্মকর্তা বা সংসদ সদস্যদের ওপর দায়িত্ব দেওয়া

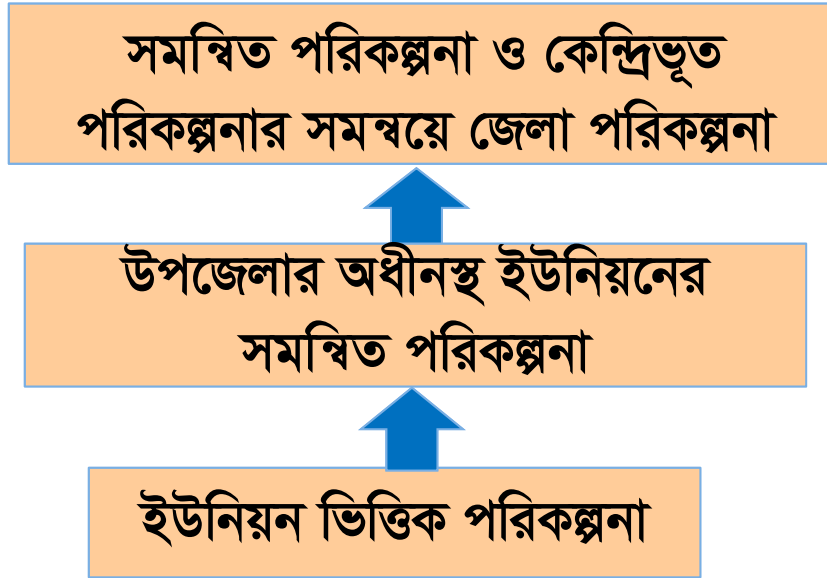
গবেষণার প্রেক্ষাপট



গবেষণার প্রেক্ষাপট

প্রশাসনিক একাংশ হিসেবে জেলা পরিষদের প্রয়োজনীয়তা

- জেলা-ভিত্তিক পরিকল্পনা প্রণয়নের উপযুক্ত স্তর



- জেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের সমন্বয়ক



- জেলা প্রশাসন ও পরিষদের দায়িত্বের বিভাজন এবং সমন্বয়
- প্রশাসনিক সংস্কার কমিশনের সুপারিশ - ১৯৭২, ১৯৮২, ১৯৯১ এবং ১৯৯৬ সালে গঠিত প্রশাসনিক সংস্কার কমিশনগুলোর জেলা পর্যায়ে নির্বাচিত পরিষদ গঠনের প্রস্তাব

- প্রতিনিধিত্বশীল জেলা পরিষদ গঠনে সরকারের ভূমিকা সমালোচিত -
সরকারি কর্মকর্তাদের দ্বারা জেলা পরিষদের কার্যক্রম সম্পাদন, স্বল্প অর্থ
বরাদ্দ, নির্বাচন না হওয়ার পেছনে সদিচ্ছার অভাব, দলীয় বিবেচনায় প্রশাসক
নিয়োগ, রাজনৈতিক পুনর্বাসনের অভিযোগ
- জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগের পর প্রতিষ্ঠানটি কতটুকু কার্যকর হয়েছে তা
নিয়ে বিস্তারিত গবেষণার ঘাটতি
- ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি)-এর কার্যক্রমে স্থানীয়
সরকার খাত অন্যতম গুরুত্বপূর্ণ খাত
- স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ওপর ধারাবাহিক কার্যক্রমের অংশ হিসেবে এই
গবেষণার উদ্যোগ

গবেষণার উদ্দেশ্য ও পরিধি

উদ্দেশ্য

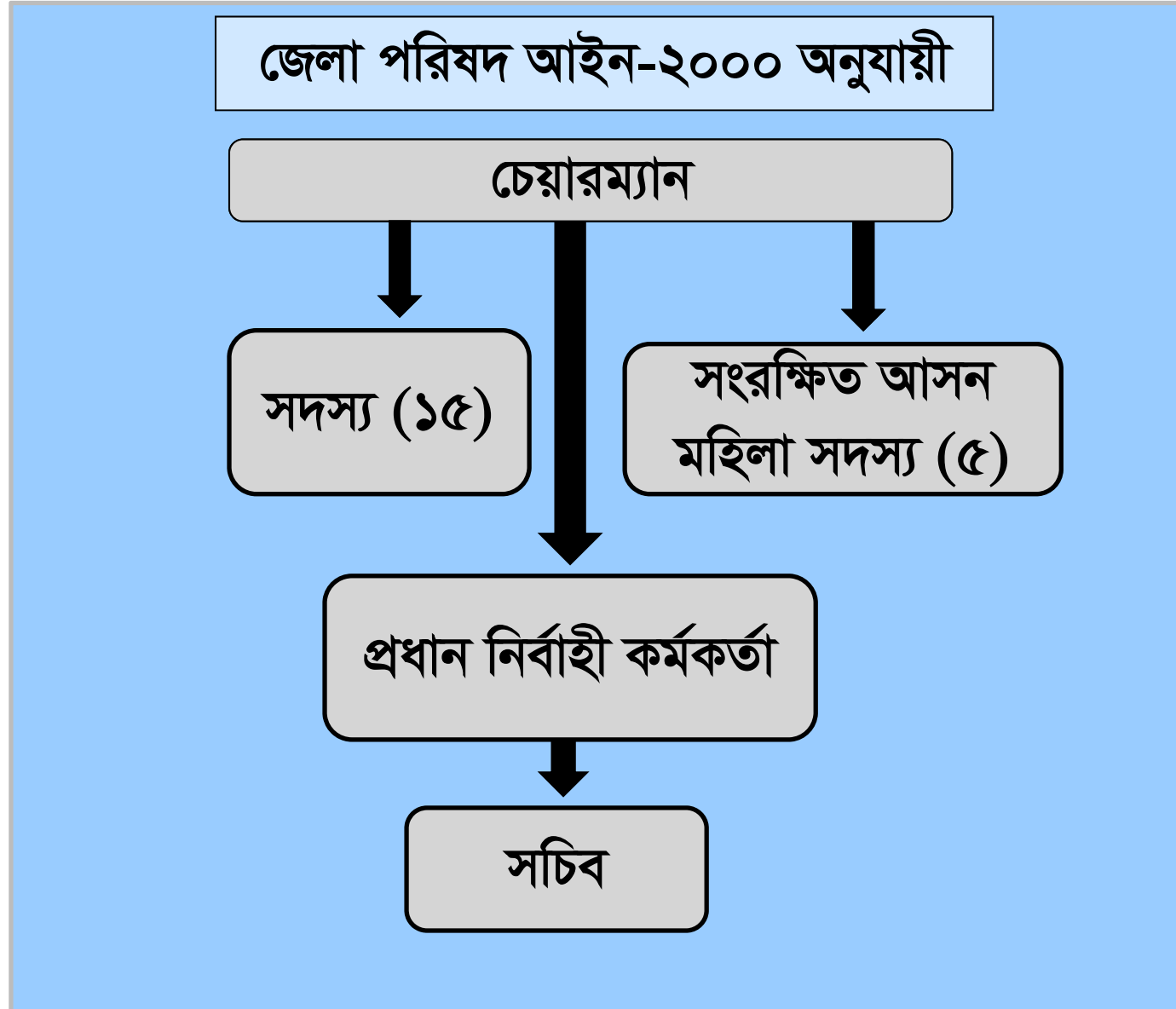
জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জসমূহ চিহ্নিত করা এবং একে কার্যকর করার জন্য সুপারিশ প্রদান করা

পরিধি

জেলা পরিষদের গঠন প্রক্রিয়া, জেলা পরিষদের সক্ষমতা, সরকারের ভূমিকা, জেলা পরিষদ প্রশাসক নিয়োগ প্রক্রিয়া ও এখতিয়ার, সংসদ সদস্যের ভূমিকা, অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের সাথে সমন্বয়, জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর না হওয়ার কারণ

- গুণগত তথ্যভিত্তিক গবেষণা - মূলত গুণগত তথ্য ব্যবহার করে বিশ্লেষণ
- প্রত্যক্ষ তথ্য সংগ্রহের পদ্ধতি - মুখ্য তথ্যদাতার সাক্ষাৎকার
- প্রত্যক্ষ তথ্যের উৎস - জেলা পরিষদের প্রশাসক, প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তা, সরকারি কর্মকর্তা-কর্মচারী, সংসদ সদস্য, জেলা প্রশাসক, উপজেলা পরিষদের চেয়ারম্যান, ঠিকাদার, স্থানীয় রাজনৈতিক দলের নেতৃবৃন্দ, স্থানীয় সরকার বিশেষজ্ঞ
- পরোক্ষ তথ্যের উৎস - সংশ্লিষ্ট আইন, প্রজ্ঞাপন, প্রাসঙ্গিক বই, প্রকাশিত সংবাদ ও প্রবন্ধ, সংবাদ-মাধ্যম ও ওয়েবসাইট
- গবেষণার তথ্য সংগ্রহের সময় - জানুয়ারি ২০১৩ থেকে মার্চ ২০১৪

জেলা পরিষদের সাংগঠনিক কাঠামো



জেলা পরিষদের উল্লেখযোগ্য কার্যাবলী

আবশ্যিক

- জেলার সকল উন্নয়ন কার্যক্রম পর্যালোচনা
- উপজেলা পরিষদ ও পৌরসভা কর্তৃক গৃহীত উন্নয়ন প্রকল্পসমূহের বাস্তবায়ন অগ্রগতি পর্যালোচনা
- জনপথ, কালভার্ট ও ব্রীজ নির্মাণ, খেয়াঘাটের ব্যবস্থাপনা ও নিয়ন্ত্রণ
- পাঠাগার, উদ্যান, সরাইখানা, ডাকবাংলো ও উন্মুক্ত স্থানের ব্যবস্থাপনা ও রক্ষণাবেক্ষণ, বৃক্ষরোপণ ও সংরক্ষণ
- সরকার কর্তৃক অর্পিত উন্নয়ন পরিকল্পনার বাস্তবায়ন

ঐচ্ছিক

- শিক্ষা - বিদ্যালয় স্থাপন, রক্ষণাবেক্ষণ, বৃত্তির ব্যবস্থা, বিনামূল্যে/ কম মূল্যে পাঠ্যপুস্তকের ব্যবস্থা প্রভৃতি
- সংস্কৃতি - তথ্যকেন্দ্র স্থাপন ও রক্ষণাবেক্ষণ, বিভিন্ন দিবস পালন, খেলাধুলার উন্নয়ন প্রভৃতি
- সমাজ কল্যাণ - এতিমখানা, বিধবা সদন প্রভৃতি স্থাপন, রক্ষণাবেক্ষণ, আইনগত সহায়তা প্রভৃতি
- অর্থনৈতিক কল্যাণ, জনস্বাস্থ্য, গণপূর্ত সংক্রান্ত নানা ধরনের কার্যাবলী

জেলা পরিষদের অর্থের উৎস

নিজস্ব তহবিল

- বিভিন্ন কর - স্থাবর সম্পত্তি হস্তান্তর কর, অন্যান্য কর
- মাশুল (টোল) - ফেরিঘাট/ খেয়া ঘাট ইজারা বাবদ, ব্রিজের মাশুল (টোল)
- ফিস - ঠিকাদার তালিকাভুক্তি ও নবায়ন
- সম্পত্তি হতে প্রাপ্ত আয় - জমি ইজারা, পুকুর ইজারা, ডাকবাংলো হতে আয়, মিলনায়তন ভাড়া বাবদ আয়, মার্কেট/ গোড়াউন/ দোকান/ বাস টার্মিনাল/ শিক্ষা প্রতিষ্ঠান, প্রভৃতি হতে আয়
- স্বেচ্ছা অনুদান

সরকারি অনুদান

- বিভিন্ন প্রকল্প বাস্তবায়নে সরকারি সাধারণ মঞ্জুরি
- বিভিন্ন প্রকল্প বাস্তবায়নে সরকারি বিশেষ মঞ্জুরি
- বেতন ভাতা খাতে মঞ্জুরি
- অন্যান্য মঞ্জুরি

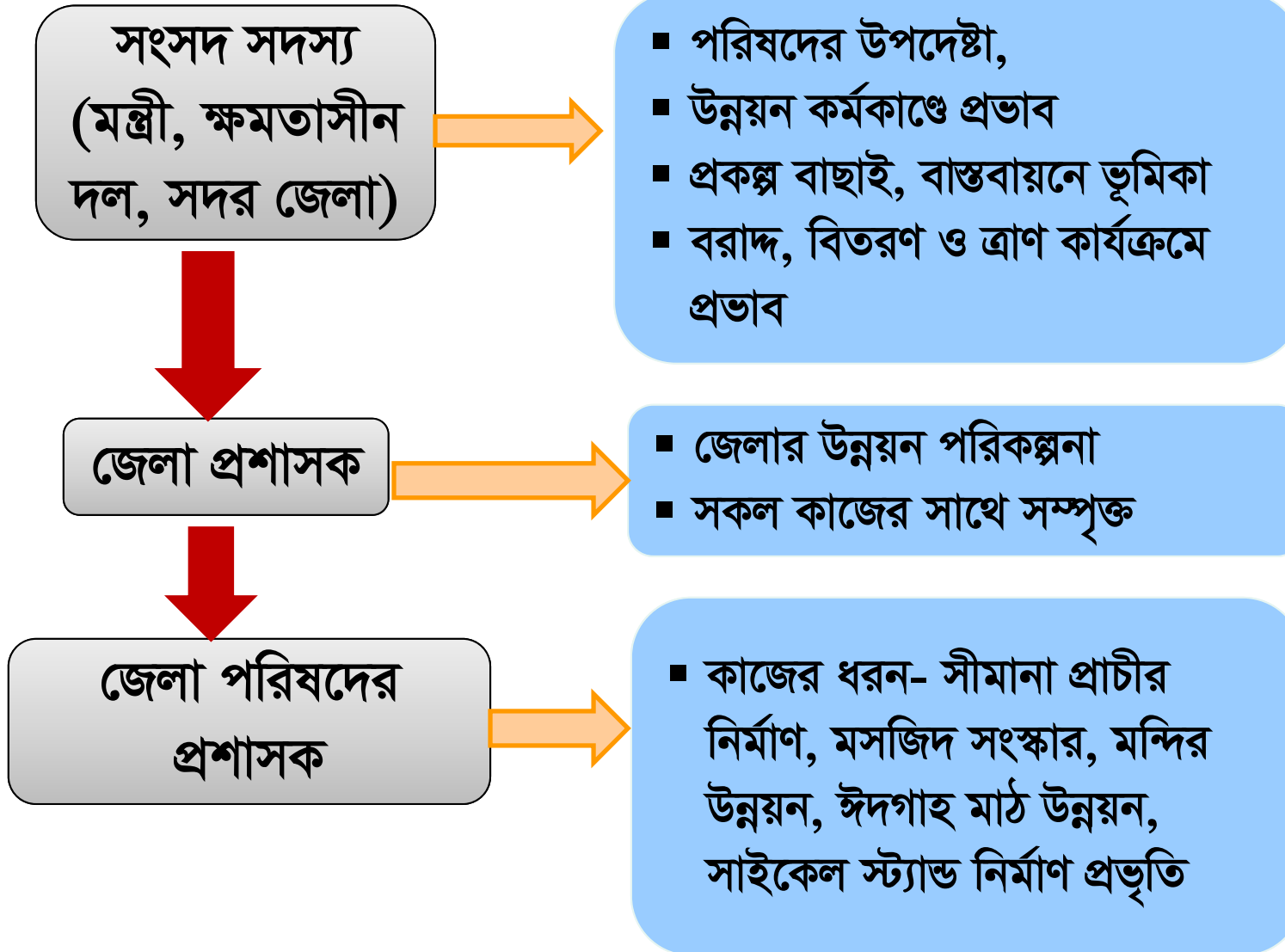
জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জ

আইনি সীমাবদ্ধতা (জেলা পরিষদ আইন ২০০০)

- সরকার যে কোনো ব্যক্তি বা কর্তৃপক্ষকে জেলা পরিষদের সকল ক্ষমতা বা যে কোনো ক্ষমতা অর্পণ করতে পারবে (ধারা ৭৫)
- জেলা পরিষদ গঠিত না হওয়া পর্যন্ত সরকার দ্বারা নিয়োগকৃত প্রশাসকের মাধ্যমে পরিষদের কার্যাবলী সম্পাদনের সুযোগ (ধারা ৮২); প্রশাসকের যোগ্যতা সম্পর্কে উল্লেখ নেই
- যে কোনো কাজের (কাজ সম্পাদন, বাতিল, স্থগিত, প্রকল্প গ্রহণ, বাস্তবায়ন এবং পরিচালনার প্রভৃতি) ওপর সরকারের পূর্ণ নিয়ন্ত্রণ (ধারা ২৯, ৩৬, ৫৭, ৫৮)
- সংশ্লিষ্ট জেলার সংসদ সদস্যদের জেলা পরিষদের উপদেষ্টা হিসেবে দায়িত্ব পালন (ধারা ৩০)
- শাস্তিমূলক ব্যবস্থা গ্রহণ করার ক্ষমতা নেই (ধারা ৫০)
- স্থায়ী কমিটিতে পরিষদের সদস্য ছাড়া অন্যান্য কাদের অন্তর্ভুক্ত করা যাবে তা নির্দিষ্ট নেই (ধারা ৩৪)

জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জ

জেলা পর্যায়ে ক্ষমতার কাঠামোতে জেলা পরিষদের বর্তমান অবস্থান

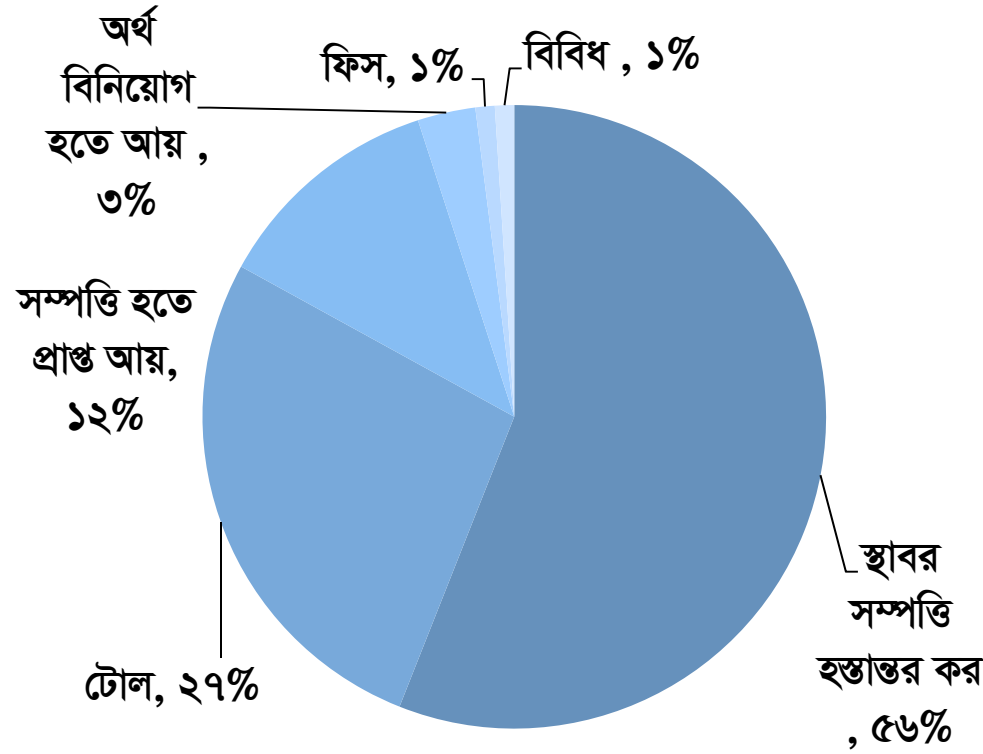


জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জ

■ আর্থিক সক্ষমতার অভাব

■ আয় সংগ্রহ করার সীমিত উৎস

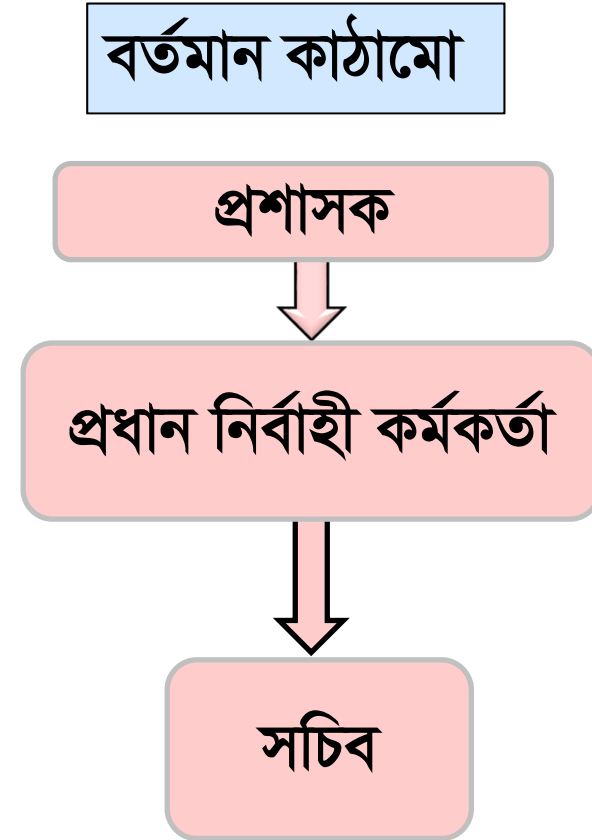
গবেষণার আওতাধীন একটি জেলা পরিষদের
নিজস্ব আয়ের উৎস (%)



- স্বল্প আয় - নিজস্ব আয়ের পরিমাণ বার্ষিক ২ কোটি থেকে ৭ কোটি টাকা
- নিজস্ব আয়ের ২০ থেকে ৪০ শতাংশ উন্নয়ন কাজে ব্যয়
- সরকারের অনুদানের ওপর নির্ভরতা (২০১০-১১ থেকে ২০১৩-১৪ অর্থবছরের সংশোধিত বাজেট অনুযায়ী সরকারি অনুদানের পরিমাণ মোট বাজেটের ৩২ থেকে ৬০ শতাংশ)

জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জ

- পরিষদ আইনানুযায়ী সম্পূর্ণভাবে গঠিত হয়নি
- জেলা পরিষদের প্রশাসক নিয়োগ প্রক্রিয়ায় স্বচ্ছতার অভাব
 - প্রশাসন থেকে ক্ষমতাসীন রাজনৈতিক দলের সাথে যুক্ত ব্যক্তিদের তালিকা প্রণয়ন
 - ক্ষমতাসীন রাজনৈতিক দলের স্থানীয় শাখা/কমিটি থেকে তালিকা প্রণয়ন
 - এই দুইটি তালিকা থেকে কিসের ভিত্তিতে চূড়ান্ত নিয়োগ তা নিয়ে অস্পষ্টতা
- প্রশাসকের জবাবদিহিতার কার্যকর কাঠামো নেই - অনিয়মের সুযোগ সৃষ্টি



জেলা পরিষদে সুশাসনের চ্যালেঞ্জ

- জেলা পরিষদ প্রশাসকের এখতিয়ারের ক্ষেত্র সুনির্দিষ্ট নেই
 - প্রকল্প পরিকল্পনা ও বাস্তবায়ন
 - কর্মীদের তত্ত্বাবধানের ক্ষেত্রে ভূমিকা
- বার্ষিক পরিকল্পনা প্রণয়নে সরকারের নিয়ন্ত্রণ
- স্থায়ী কমিটি গঠিত হয়নি - পরিষদের কার্যক্রম সঠিকভাবে পালন করার জন্য সাতটি স্থায়ী কমিটি গঠন করার কথা থাকলেও কোনো স্থায়ী কমিটি গঠন করা হয়নি
- অন্যান্য স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের সাথে সমন্বয়ের অভাব - সমন্বয় সভা না হওয়া
- প্রশাসক ও প্রধান নির্বাহী কর্মকর্তার মধ্যে দ্বন্দ্ব - সিদ্ধান্ত গ্রহণ, মামলা করা, প্রশাসনিক কাজ সম্পাদনে মতানৈক্য
- জনবলের স্বল্পতা - মোট জনবলের প্রায় এক-পঞ্চমাংশ শূন্য
- দক্ষতার অভাব - সঠিকভাবে কাজ সম্পন্ন না হওয়া

অনিয়ম ও দুর্নীতি

- সংসদ সদস্যের উপদেষ্টা হিসেবে প্রভাব বিস্তার
 - প্রকল্প প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন
 - সমাজকল্যাণমূলক কাজ
- রাজনৈতিক নেতাদের একাংশ দ্বারা জেলা পরিষদের সম্পত্তি বেদখল
 - জমি, গাছ, খেয়াঘাট, মার্কেট, রাস্তাঘাট, হাটবাজার, ফেরিঘাট প্রভৃতি
- কর্মচারী নিয়োগে দুর্নীতি
 - তৃতীয় ও চতুর্থ শ্রেণির কর্মচারী নিয়োগ
- প্রশাসকের ব্যক্তিগত কাজে পরিষদের অর্থ ব্যয়
- সরকারের প্রভাব বিস্তার
 - কাজ সম্পাদন, বাতিল, স্থগিত, প্রকল্প প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন, কাজ বা প্রতিষ্ঠানের মালিকানা নির্ধারণ

- **গাড়ি ব্যবহারে অনিয়ম**
 - কোনো কোনো দলীয় নেতা/ কর্মীদের দ্বারা ব্যবহার
- **রাজনৈতিক দলের কর্মীদের অফিস হিসেবে ব্যবহার**
 - ‘দলীয় আড্ডাখানা’ - চা খাওয়ানোর জন্য দৈনিক ১৫০ থেকে ২০০ টাকা পরিষদ থেকে ব্যয়
- **যাচাই-বাছাই ছাড়া প্রকল্প অনুমোদন**
- **সকল আবশ্যিক এবং ঐচ্ছিক কার্যাবলী সম্পাদন না করা**
 - জেলার সকল উন্নয়ন কার্যক্রম পর্যালোচনা করে না
 - উপজেলা পরিষদ ও পৌরসভা কর্তৃক গৃহীত উন্নয়ন প্রকল্পসমূহের বাস্তবায়ন অগ্রগতি পর্যালোচনা করে না
- **নিজস্ব দীর্ঘমেয়াদী ও স্বল্পমেয়াদী উন্নয়ন পরিকল্পনা না করা**
 - পাঁচসালাসহ বিভিন্ন মেয়াদী কোনো উন্নয়ন পরিকল্পনা করেনি

জেলা পরিষদ কার্যকর না হওয়ার কারণ-প্রভাব বিশ্লেষণ

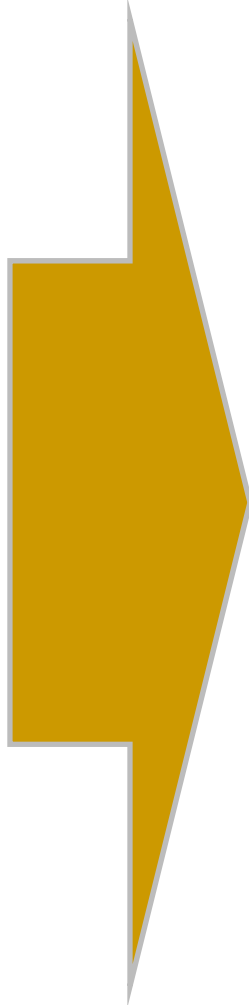
কারণ



রাজনৈতিক
সদিচ্ছার
অভাব

আইনি
সীমাবদ্ধতা

প্রশাসনিক
সীমাবদ্ধতা



ফলাফল



কেন্দ্রীয় সরকারের প্রভাব

সংসদ সদস্যদের প্রভাব

নির্বাচন অনুষ্ঠিত না হওয়া

দলীয় প্রভাব

সমন্বয় না থাকা

জবাবদিহিতা কাঠামো না
থাকা

সক্ষমতার অভাব

কাজ সম্পন্ন না হওয়া



প্রভাব



অকার্যকর
জেলা পরিষদ

টেকসই উন্নয়ন
ব্যাহত

সার্বিক পর্যবেক্ষণ

- স্থানীয় শাসনের লক্ষ্যে জেলা পর্যায়ে স্বায়ত্তশাসন প্রতিষ্ঠা করার কার্যকর উদ্যোগ নেওয়া হয়নি
- এখন পর্যন্ত কোনো সরকার নির্বাচিত জেলা পরিষদ গঠনের উদ্যোগ নেয়নি - সংসদ সদস্য, জেলা প্রশাসক অথবা অনির্বাচিত ব্যক্তিদের জেলা পরিষদের দায়িত্ব দেওয়া হয়েছে
- জেলা পরিষদ দুটি শক্তিশালী স্বার্থগোষ্ঠীর বিরোধিতার সম্মুখীন
 - জাতীয় সংসদের সদস্যরা স্থানীয় কর্মকাণ্ডে তাদের সম্পৃক্তি, কর্তৃত্ব এবং কৃতিত্ব লোপ চান না
 - সরকারি কর্মকর্তারা তাদের ক্ষমতা বলয়ে জনগণের অংশীদারিত্ব মেনে নিতে পারেন না
- জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে ক্ষমতায়িত নয় - আইনগত ও আর্থিক ক্ষেত্রে পরিষদের ওপর সরকারের পূর্ণ নিয়ন্ত্রণ/ প্রভাব বিদ্যমান
- জেলা পরিষদ প্রত্যাশিতভাবে কার্যকর হয়নি

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. জেলা পরিষদের কর্মচারীদের কাজের ওপর ভিত্তি করে প্রণোদনা এবং শাস্তিমূলক ব্যবস্থার এখতিয়ার পরিষদকে দিতে হবে
৮. যাচাই-বাছাইয়ের মাধ্যমে প্রকল্প অনুমোদন এবং বাস্তবায়ন করতে হবে
৯. জেলা পরিষদের নিজস্ব আয় বৃদ্ধির মাধ্যমে সরকারের ওপর নির্ভরশীলতা কমাতে হবে

ধন্যবাদ