

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী

সংখ্যা: ৪৩

জ্যৈষ্ঠ ১৪১৪/জুন ২০০৭

লোক প্রশাসন সাময়িকী



বাংলাদেশ লোক-প্রশাসন প্রশিক্ষণ কেন্দ্র
সাভার, ঢাকা

লোক-প্রশাসন সাময়িকী

সংখ্যা : ৪৩ জ্যৈষ্ঠ ১৪১৪/জুন ২০০৭

সম্পাদনা পরিষদ

মোঃ আশরাফ হোসেন

মোঃ সিরাজুল ইসলাম

ড. শাহ মোহাম্মদ সানাউল হক

কক্সা জামিল

মোঃ শফিকুল হক

সম্পাদক

মোঃ আঃ মান্নান

লোক-প্রশাসন সাময়িকী

(বাংলাদেশ লোক-প্রশাসন প্রশিক্ষণ কেন্দ্রের ত্রৈমাসিক জার্নাল)

সংখ্যা : ৪৩ জ্যৈষ্ঠ ১৪১৪/জুন ২০০৭

প্রকৃত প্রকাশকাল : মে ২০১০/জ্যৈষ্ঠ ১৪১৭

সম্পাদক : মোঃ আঃ মান্নান

টেলিফোন : ৭৭১০০১০-১৬ (পিএবিএক্স)

ফ্যাক্স : ৭৭১০০২৯

ওয়েব সাইট : <http://www.bpatc.org.bd>

বিপিএটিসি গ্রন্থাগার : ৩৫১.০০০৫

প্রচ্ছদ : নারায়ন সরকার

মূল্য : ১৮০ টাকা

US \$ 10

মুদ্রণ : তিত্তী প্রিন্টিং এন্ড প্যাকেজিং

২৮/সি-১, টয়েনবি সার্কুলার রোড, মতিঝিল, ঢাকা-১০০০

ফোন : ৯৫৫০৪১২, ৯৫৫৩৩০৩

LOK PROSHASON SAMOEKY

(Quarterly Journal of Bangladesh Public Administration Training Centre)

Vol. 43, Jaistha 1414/June 2007

Actual Time of Publication : May 2010/Jaistha 1417

Editor : Md. Abdul Mannan

Telephone : 7745010-16 (PABX)

Fax : 7745029

Editor's e-mail : mamannan77@gmail.com

Website : <http://www.bpatc.org.bd>

BPATC Library : 351.0005

Price : Tk. 180

US \$ 10

লোক-প্রশাসন সাময়িকীর প্রবন্ধসমূহে প্রকাশিত মতামত প্রবন্ধকারদের একান্ত নিজস্ব, এর জন্য সম্পাদনা পরিষদ কোন দায়িত্ব বহন করে না।

সূচিপত্র

Economic and Business Implications of e-Government : Lessons for Bangladesh <i>Shah Mohammad Sanaul Hoque, PhD</i> <i>Najmus Sayadat</i>	১
Office of the Ombudsman for Corruption free Public Administration An overview <i>Mohammad Tarikul Islam</i>	১৯
Economic Integration within the SAARC Countries: Problems and Prospects <i>Md. Jahid Hossain Panir</i>	৩১
Socio-economic Impact of Maternity Allowance: A Study Conducted in Sarail Upazilla of Brahminbaria District <i>Nirupa Bhowmik</i> <i>M. Rezaul Karim</i>	৪৩
পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা (১৯৪৭-১৯৫৮): একটি সমীক্ষা ড. মো. রুহুল আমিন	৬৭
Climate Change & Gender: A Pirouette of Disaster <i>Shormila Arefeen</i>	৮৯

Economic and Business Implications of e-Government Lessons for Bangladesh

Shah Mohammad Sanaul Hoque, PhD*
 Najmus Sayadat**

Abstract: Governments all over the world are moving towards ICT integration. Benefits of such integration in national economy need to be quantified. This paper focuses on identifying macro level impacts of e-Government initiatives on economic and business growth of a country using panel data analysis. Using 50 country specific data for the year 2000 to 2005 in panel data analysis, it is observed that the effect of ICT expenditure on GDP growth rate, business and export growth was positive and statistically significant. A micro level analysis conducted by Qiang, C.Z et. al., to see whether ICT improves the performance of an enterprise suggests that ICT plays an important role in allowing business to grow faster and become more productive. It is also true that developed countries use ICT in a symbiotic relationship and now gradually moving towards connected government paradigm. Bangladesh cannot stay far beyond from this trend. Fifty-five e-Governance projects in 16 different sectors have been initiated under Support to ICT (SICT) Program. National ICT Policy allocates 2% of Annual Development Plan (ADP) expenditure for information technology. Government of Bangladesh should enhance the ICT expenditure in National Budget and should remove infrastructural and legal barrier in an appropriate way to reduce the digital divide. The paper emphasizes the facts that investment in ICT will make contribution in enhancing our economic growth rate and will be supportive to the Business entities of the country.

1.0 Introduction

Electronic Government or e-Government is broadly understood as the use of ICTs by government to enhance the range and quality of government information and services provided to clients in an efficient, cost-effective and convenient manner, while making government process more accountable, responsive and transparent (World Bank, 2005). e-Government shows a unique way of achieving good governance and resultant development. e-Government establishes effective communication and offer efficient services and thus build peoples confidence on government. It also offers access to strategic data and data

* Director, Bangladesh Public Administration Training Centre (BPATC), Savar, Dhaka-1343

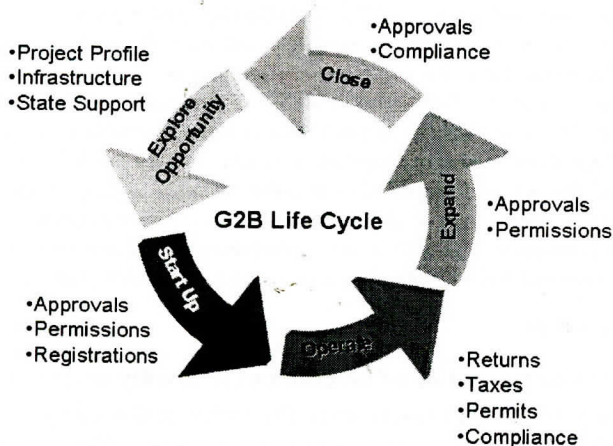
** Deputy Director, Bangladesh Public Administration Training Centre (BPATC), Savar, Dhaka-1343

exchange facility and thus contribute in effective decision-making. Developed country embraced technology in their governance system and thus secured high-income with a leading position in knowledge-based economy. So, technology adoption and efficient service delivery through business process reengineering in government system can be seen as a mechanism of economic growth of a country.

2.0 G2B Life Cycle: Multiple Interactions with the Government

e-Government provides with efficient, convenient and transparent services to the business in all interactions of G2B lifecycles and thus enhances the value of the customer, improve business ecosystem, and increase velocity of business and ease of doing business. Transparency gained through e-Government initiatives leads to higher investment and saves time, money & effort.

Figure-1: G2B Life Cycle: Multiple interactions with the Government



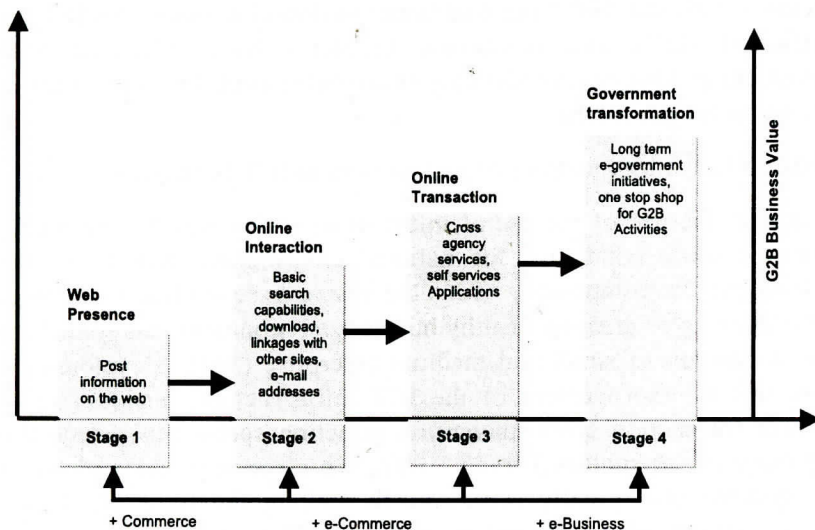
Source: Satyanarayana, J (Case Studies in G2B: transforming business environment)

ICT adoption by the government eliminates distance and other divides for business creation, simplify reporting requirements, help business understand what regulations apply to them and how to comply with them. G2B also provides a business case to initiate change, reduce unnecessary bureaucracy, coordinate inter agency information needs, organize the sites by needs and identify the needs of customer group.

3.0 e-Government Maturity Model with Implications for Business

Gartner, an international e-Business research consultancy firm has formulated a four-phase e-Governance model (Backus, M. 2001). These phases have been defined based on experience with e-Commerce and e-Governance in Europe and other Western regions. Most government start by delivering online information, but demand from citizen and business and internal efficiency soon require more complex services. Thus advanced phases are characterized with increasing value to citizen and business (Figure-2). These four phases are Information delivery through Web presence (offer business information, opening hours, employee, telephone numbers, laws, rules and regulations), Online Interactions (offer facilities for downloading forms on websites, submitting forms online, e-mail notification, online help with filling in forms), Online Transactions (license applications and renewal via websites, Payment of taxes, and online procurement) and Government Transformation Phase (personalized website with integrated business account for all services).

Figure-2: e-Government Maturity Model with implications for business



Source: Jim Hanna and Ana Carrasco Martin (e-Government services for SME).

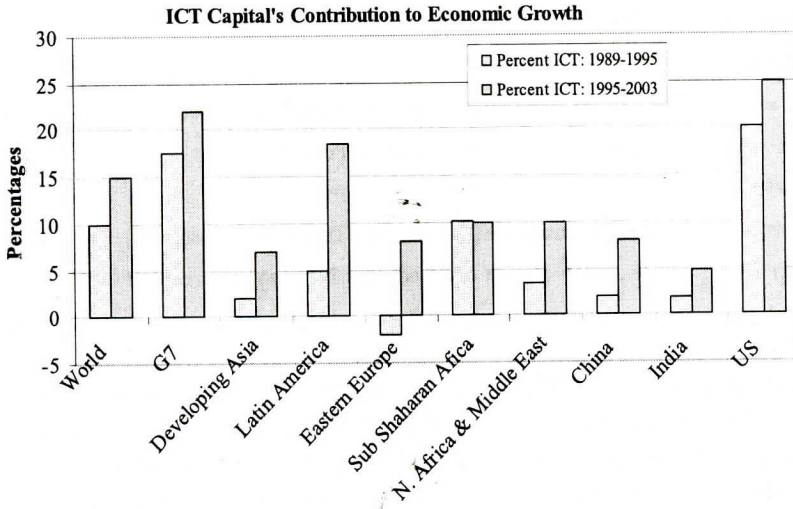
4.0 Closer Interaction with the Business: Public Private Partnership

In developing e-Government projects, developing partnership with the private sectors is commonly seen both as beneficiary and as providers of e-Government solutions. This has both way impact. First, there is the possibility of cost-sharing projects, with a possible return on investment for the private sector. Second, the private sector has invaluable expertise that can be tapped by government in the areas of customer satisfaction, work productivity gains, and personal efficiency. Third is the possibility of technology transfer from the private to the public sector. Thus, involving the private sector in Public Private Partnerships is often seen as a key success factor for e-Government initiatives. A successful investment in e-Government is Ghana's GC-Net - a PPP that has already brought a positive return on investment. The GCNet was established to develop and operate a customized electronic system for processing trade and customs documents - the portal has generated a 49% increase in customs revenues within 18 months. However, a major challenge is creating and retaining government capacity to manage the relationship with the private partner in PPP projects as well as to manage the changes associated with the shift from traditional to digital systems. Aside from insufficient skills and resources, problems have occurred with government institutions not showing sufficient respect for e-Government PPP contracts (gtz, 2008).

5.0 Macro Level Implications of e-Government/ICT Initiatives

The greater the use of the use of information technology by the public sector, the more conducive the national environment will be to the development of e-competency within the business sector (Habil, 2005). e-Competency helps creating healthy business environment that contribute to the expansion of small and medium enterprise (SME) development. Again, due to improvement of the ICT infrastructure, business firms minimize transaction costs, increase transaction speed and reduce the complexity of international trade. Effective electronic and automated trade systems also greatly contribute to making the trade regulatory system more transparent and predictable. These issues are major considerations in establishing investor confidence. Thus, e-Government initiatives of the government contribute to increased foreign direct investment and as well as domestic investment. International Telecommunication Union (ITU) in their Annual Report 2006 substantiated the position that the world are benefiting from the impact of ICTs on their economy (ITU, 2006).

Figure-3: The contribution of ICTs to economic growth



Source: ICT Development Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development, ITU.

The report also emphasized that ICT, or some or all of its components, could expand economic development and accelerate growth in low-income countries. However, along with direct or indirect impacts on a country's GDP growth, ICTs could help by increasing information flow leading to more open societies. In developing countries, the diffusion of ICTs "provides new opportunities for insertion into the global value chains and for diversifying production activities and exports" (UNCTAD, 2007-2008).

5.1 Empirical analysis-1

Taking the hypothesis that Investment on ICT enhances GDP growth rate, enhances contribution of business in GDP and enhance the contribution from Export in GDP of a country, panel data analysis techniques was used for analyzing 50 country specific data for the year 2000 to 2005. The following three models were used:

Model 1:

$GDPGR = \alpha + \beta_1(\text{ICT expenditure}) + \beta_2(\text{FDI}) + \beta_3(\text{Telephone Subscriber}) + \beta_4(\text{Internet User}) + \text{Error}$, Where $GDPGR = \text{GDP Growth Rate}$

Model 2:

$BGR = \alpha + \beta_1(\text{ICT expenditure}) + \beta_2(\text{FDI}) + \beta_3(\text{Telephone Subscriber}) + \beta_4(\text{Internet User}) + \text{Error}$, Where $BGR = \text{Business Growth as Percent of GDP}$

Model 3:

$XGS = \alpha + \beta_1(\text{ICT expenditure}) + \beta_2(\text{FDI}) + \beta_3(\text{Telephone Subscriber}) + \beta_4(\text{Internet User}) + \text{Error}$, Where $XGS = \text{Export of Goods and Services as Percent of GDP}$

World Development Indicators (WDI) was used for major data source. The countries were the first 50 countries in e-Government Readiness Survey Report, 2008. These countries were upper and middle income group. Lower income countries were not included due to not having sufficient macro data in WDI report. It was expected that the variable ICT will be significant and positive in every equation. The result was shown below:

Table-1: Effect of ICT expenditure on GDP growth rate, Business and Export

Effect of Information and Communication Technology (ICT) Expenditure (% of GDP) on			
Indicator	GDP growth rate (annual %)	Business (% of GDP)	Exports of Goods and Services (% of GDP)
Observations ^a	220	230	230
Number of groups	39	40	40
ICT Expenditure (% of GDP)	2.1128* (5.35)	7.2559* (6.41)	4.4373* (7.18)
Foreign Direct Investment (% of GDP)	0.0517	0.1719	0.0670
Telephone Subscriber (per 1000 People)	0.0030	0.0110	0.0064
Internet User (Per 1000 people)	-1.91e-08	-2.61e-08	-1.15e-08
Constant	-14.4459	31.7390	9.9837
R ²	Within 0.1722	Within 0.2406	Within 0.2596

Note: The numbers in the parentheses are *t*-statistics

* denotes statistical significance at 5 percent.

Source: Authors estimation using STATA.

It was found that the effect of ICT expenditure in a country on GDP growth rate, business and export was positive and statistically significant. i.e., ICT expenditure has substantial impact on increasing GDP growth rate, flourishing business and enhancing exports. However, due to having

sufficient data it is easier to derive economic impact of ICTs focusing on a limited number of industrialized countries but there are some exceptions. Based on data mainly from Bangalore it was found that ICTs sector has made a significant contribution to the Indian economy (ITU, 2006).

5.2 Empirical analysis-2

In a study of 27 high-income countries and 66 developing countries by Clarke and Wallsten, found that a 1 percentage point increase in the number of Internet users boosts total exports by 4.3 percentage points, and increases exports from low-income countries to high-income countries by 3.8 percentage points (Clarke, 2004). Another study conducted by Freund and Weinhold that included 56 developed and developing countries, found a significant link between access to the Internet and trade growth for the period 1997-99. Specifically, they found that developing countries with the fewest established trade links benefit the most from using the Internet (Freund, 2004). However, ICT use is highly correlated with income level. Countries with high ICT usage (that is countries where between 60 and 90 percent of firms use e-mail or web sites) have an average per capita GDP of \$12000. Several low income countries, such as Bangladesh, Kenya, Moldova, and Tanzania, have an average rate of e-mail and website use of between 50 and 60 percent, suggesting that ICT use is not a luxury (Qiang, 2006).

6.0 Micro Level Implications of ICT use in Business Firms

A good communication and information infrastructure is an essential part of overall infrastructure; it improve the connectivity between firms, suppliers, and clients as well as provide business opportunities, especially for companies that are physically distant from urban centers. Entrepreneurs with wider, more diverse contacts have more productive enterprises and are more likely to have access to supplier credit (Barr, 2000). Thus, a network of entrepreneurs can accelerate endogenous firm growth. On the other hand, the internalization of ICT applications affects business operations directly. The ability to transfer information seamlessly through shared electronic files and networked computers improves the efficiency of business processes such as documentation, data processing, and other back-office functions (for example, organizing incoming orders and preparing invoices). These improvements reduce inefficiencies in the use of capital and labor and lower operational and transaction costs among economic agents, thus improving the productivity and profitability of firms.

6.1 Empirical/Firm level analysis

Using data derived from Investment Climate Surveys (ICS) conducted by the Private Sector Development Network and Development Economics Research Group at the World Bank in collaboration with local partners in the countries involved (56 countries including Bangladesh), an analysis was conducted by Qiang, C.Z *et. al.*, to see whether ICT improves the performance of an enterprise. These surveys were conducted through face-to-face interviews between 1999 and 2003, covering 20,000 firms from 26 sectors in 56 low and middle income countries. ICS had the following three indicators for ICT use:

- Percentage of a firm's workforce regularly using computers in their jobs;
- Whether a firm uses e-mail to interact with its clients and suppliers;
- Whether a firm uses a Web site to interact with its clients and suppliers.

This study gave focus on several measures of enterprise performance, including sales and employment growth, labor productivity, total factor productivity, and investment. The findings are presented in table- 2.

Table-2: Effect of ICT Use on Enterprise Performance in Developing Countries

Performance Indicator	Enterprises that do not use ICT	Enterprises that use ICT	Improvement
Enterprise growth			
Sales Growth (percent)	0.4	3.8	3.4
Employment growth (percent)	4.5	5.6	1.2
Profitability (percent)	4.2	9.3	5.1
Investment			
Investment rate (percent)	n.a	n.a	2.5
Re-investment rate (percent)	n.a	n.a	6.0
Productivity			
Labor productivity (value added /worker, \$)	\$5,288	\$8,712	\$3,423
Total factor productivity (percent)	78.2	79.2	1.0

Source: Qiang, C.Z *et. al.*, 's analysis based on data from World Bank Investment Climate Surveys 2000-2003

i.e., The firms those used ICT had acquired a leading edge over the enterprises those did not use ICT. Actually, Government enhances the possibility of ICT access by the business enterprise and finally, this access improves the performance of business entities.

7.0 E-Government/ICT Initiatives of Government of Bangladesh

Bangladesh started her journey towards e-Governance in 1980's with some computer-aided applications in some public sector organizations. However, e-Governance issue is a recent discussion point in our policy level. The major initiatives are mentioned as follows:

Ministry of Science and ICT (MoSICT) has included e-Governance in National ICT Policy, 2002. ICT Act has already been enacted in 2006. To help the ICT sector flourish in the country and to create an enabling environment, the amendments to the Copyright Act 2000 incorporating issues related to ICT/software has been published by gazette notification. Some other legal frameworks are in progress. In 2003, Ministry of Planning launched a "Support to ICT (SICT) Program" with the objective of ensuring access to information by every citizen to facilitate empowerment of people and enhanced democratic values and norms for sustainable economic development by using the infrastructure for human resources development, e-Governance, public utility services and all sorts of on-line ICT enabled services. SICT has taken up 55 e-Governance projects in 16 different sectors:

In order to develop software industry in the country an ICT incubator has been set up in Dhaka. Presently, 48 software and IT enabled service companies invested Taka 378 crore and 1700 software professional are employed for export of software in the global ICT market. To provide a range of modern infrastructure and administrative support services and to create an efficient working environment for the development of information technology, electronics, telecommunications, engineering, biotechnology and other knowledge based industries, the government has planned to establish a Hi-Tech Park in the country at a cost of Taka 25 crore.

MoSICT has started a project to provide computers, IT human resources, and broadband to 38 Ministries. Some government institutions have taken e-Government initiatives to automate process and workflows.

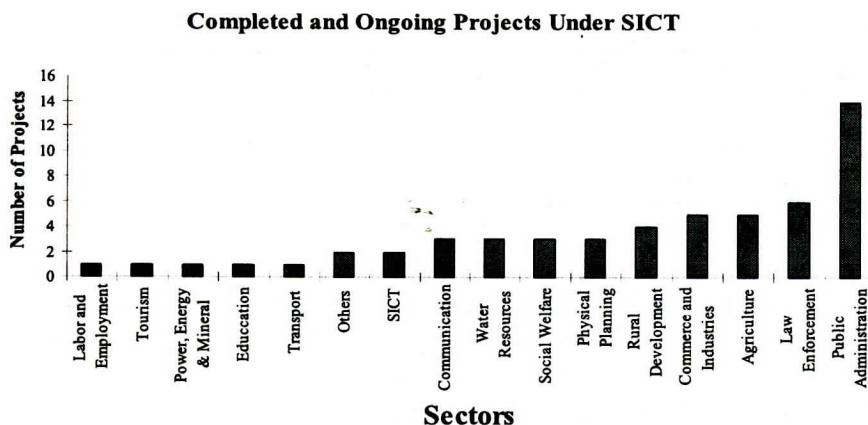
Ministry of Finance has customized software for budget planning, sensitivity analysis, impact analysis, and financial projections. National Board of Revenue is computerizing the revenue budget procedures. Stock Exchange both in Dhaka and Chittagong are computerized and networked, allowing citizens to trade with much more ease than before. MoSICT is creating a website containing information about various

ministries. Ministry of Communication is providing online searchable database of contractors, tenders and have also developed a Project Monitoring System for tracking progress of projects. Bangladesh Planning Commission has developed software for interfacing between development and revenue budget, file-sharing facilities through LAN, electronic notice board, ADP database facilities, software for tracking movement of files. Board of Investment (BoI) has developed a tracking system for international and national investors. There are also more noteworthy initiatives in Roads & Highway Department, Ministry of Religious Affairs, Bangladesh Bureau of Education Information System (BANBEIS), Rajshahi City Corporation (i.e., Electronic Birth Registration System), and in Bangladesh Bank.

Submarine cable connection has been done in mid 2006. All analogue telephone systems have been converted to digital system. Voice over Internet Protocol (VoIP) has been legalized in principle. VSAT license fee has been reduced. Cyber cafes are available in all major towns. Deregulation has widened the coverage of telecom in Bangladesh. Fixed line telephone has been opened up for private investment. Within the region, Bangladesh has become pioneer to start privatization of telecommunication sector when it awarded license as early as 1989 to a private mobile telephone company. Government has liberalized telecommunication regulations in recent years under the 'Bangladesh Telecommunication Act 2001' and established an autonomous Bangladesh Telecommunications Regulatory Commission (BTRC) in 2002 for overall supervision and management of the area. Upgrading the tele-communication and data-communication infrastructure, i.e., ensuring an effective ICT infrastructure in the country is one of the major tasks of BTRC.

National ICT Policy allocates 2% of Annual Development Planning expenditure for information technology. Moreover, the government has exempted ICT related equipment from VAT and taxes and has been providing tax holidays to ICT related ventures and creating an equity fund for financing investment in this sector. Bangladesh Computer Council (BCC) is entrusted with training/awareness creation/motivation of government officials through training, offering advisory services and organizing sessions on awareness building.

Figure-4: Sector-wise number of projects under SICT



Source: SASM Taifur, July 2006

Table-3: Allocation of Expenditure for e-Government Projects

Total number of Implementing Organization	Total Number of Projects	Project Expenditure (million taka)	Development Partners	Foreign fund (million taka)
38	55	77631	China, IDB, Supplier Fund, UDCF, South Korea, KOIKA, UNDP, EU, IDA, JICA, DRGA, Australia, UNFPA, FAO Canadian CIDA, Denmark, DFID, Netherlands	40097.9

This allocation was made in ADP during the period of 2004-2005 to 2006-2007

Source: Horizon Scan Report, 2007

8.0 e-Governance/ICT Access Scenario of the People of Bangladesh

8.1 Telephone Access Scenario

Presently fixed phones are available to slightly more than one million people in Bangladesh. However, with a rapid growth of mobile phones, total (fixed and mobile) telephone subscribers stand at 34.37 million (December 2007). With this estimate, teledensity of fixed phones only, per 100 persons stands at 0.79 and teledensity of total (fixed and mobile) phones stand at 23 per 100 persons. Fixed telephones are mostly urban oriented. A newspaper report on May 2003 shows that out of 8,95,000 fixed telephones installed by Bangladesh Telephone and Telegraph Board (BTTB)(now BTCL), 7,70,000 lines are in urban areas where Dhaka

alone had 4,56,000 lines (The Daily Star, 2003) BTRC has an interim direction on tariff and marketing promotion. According to the directives the maximum airtime charge can never be fixed more than Tk. 2.00 per minute and less than Tk. 0.25 per minute. This circuit applies to all voice services and packages offered by the operators.

8.2 Computer Access Scenario

Sales of PCs climbed up rapidly from 1998 because of exemption of taxes on computers and accessories. Everyday, on an average, 250 computers are sold in Bangladesh (BCS, 2000). The Bangladesh Computer Council (BCC) and Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) survey result shows that Dhaka division has the highest concentration (72.76%) of IT involvement, followed by Chittagong (11.14%), Rajshahi (7.39%), Khulna (4%), Sylhet (2.8%) and Barisal (1.3%) (GoB Survey). These indicate an existing digital divide within the country.

8.3 Internet Access Scenario

According to ITU (International Telecommunication Union), Bangladesh had 4,50,000 Internet users as of September 2007, which gave 0.3 percent penetration. Currently approximately 500 cyber café are running all over Bangladesh (BTRC). Presently total Internet subscriber stands at nearly one million and multiplying by the users of cyber cafes, academic institutions, libraries, mobile Internet user etc. total number of users assumed to reach nearly doubled. With this estimate, Internet users per 100 population can be calculated as 0.13 (considering the estimated population of 150 million by 2007). Presently in Bangladesh, speed of Internet connection is not satisfactory; individual bandwidth of ISPs varies from 128 Kbps to 8 Mbps (GoB, 2005). Cost for Internet access at individual level varies from Taka 15 to 30 per hour and for unlimited use Taka 1000 to 3000 per month. Currently, a company needing 1 MB monthly bandwidth incurs cost of taka 80,000 to 100,000 per month without VSAT back up and it goes up to taka 1.8 -2.0 lakh with at least 50 percent backup (Ahmed, 2008). Though bandwidth price is decreasing due to increasing the number of users, still it is higher than our neighboring countries.

So, a divide between Bangladesh and other countries (even with the neighboring and competing ones) is evident. Within the country, there are further divides between various sections of people and between geographic regions too.

8.4 Telecentres in Bangladesh: Potential Access Point of Government Initiatives

Telecenter is a poverty alleviation objective oriented ICT based micro-enterprise that integrates ICT with the development process through creating job opportunity, strengthening the role of the commons in the market and filling the gap between citizen and the state. It is revealed that telecentre operation in rural Bangladesh is highly supportive to economic growth, reduce the countrywide existing digital divide and take the government at the doorstep of every citizen. Presence of telecentre is seen in Bangladesh with diversified names, such as Community Multimedia Centre, Community Information Centre, Rural Knowledge Centre, Gonokendra, Pallitathya Kendra, and such based on telecentre operator's choice.

NGOs in Bangladesh introduced micro-enterprises like telecentres during 80s with a view to facilitate sharing of knowledge and information among community members. However, those centres were relying on traditional tools. ICT-based centres were introduced around 2005. Relief International-School Online and Young Power in Social Action (YPSA) launched such telecentres in 2005. Since then Dhaka Ahsania Mission, D.Net, KATALYST, Digital Equity Network (DEN), Grameen Phone and some other NGOs launched telecentres with varying models. The Government also setup telecentres in collaboration with international organisations like UNESCAP. Currently 2165 telecentres are operating in the country. However, realising the importance of connecting people through electronic channel the Government has taken steps to establish 1000 telecentre-like centres within 2010.

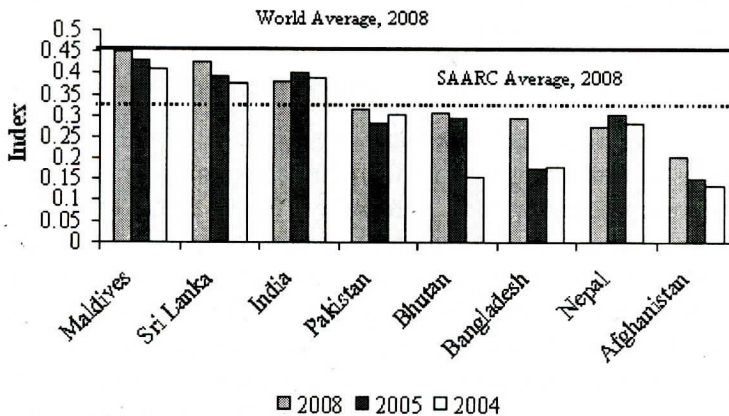
8.5 IT Companies and e-Commerce Scenario in Bangladesh

Currently there are more than 1000 hardware showrooms and nearly 8000 IT institutions in Bangladesh. More than 100 companies are involved in software development. Sixteen percent of these firms export their products, ten percent are completely export oriented. Bangladeshi business persons have already introduced e-Commerce in a limited scale and more are on the pipeline. Wireless Application Protocol service is available in Bangladesh allowing for use of Internet through mobile phones. This has introduced e-Commerce to a wide area in Bangladesh. Cell Bazaar is an online market place working in Bangladesh now, where items are listed and bought and sold by simply using a mobile phone. Currently there are roughly 10000 items listed in over 60 different locations around the country in Cell Bazaar (Nader, 2008).

9.0. e-Readiness Ranking and Bangladesh

The e-Government readiness index is based on a weighted average composite figures calculated from Web Measure Index, Telecommunication Infrastructure Index, and Human Capital Index. This index gives an indication of the relative position of a country's e-readiness in the region and the world. Bangladesh holds 142nd position among 192 countries surveyed in UN e-Government Readiness Report 2008, which is clearly better from previous year's position (Figure-4). Within SAARC, the Maldives continues to dominate with an index close to the world average followed by Sri Lanka. The position of India is much better than other SAARC countries. In 2004 and 2005, Bangladesh was shown falling behind SAARC countries, but significant improvement is visible in 2008 report. Bangladesh's improvement was attributed to its progress in web measurement index, where the country's various government web sites made presence in large number in last few years. Though this presence is characterized by mainly emerging and enhanced with a very limited scale of interactive sites (mainly Education Boards, DESA, PDB, and BTTB). More advanced transactional and connected stages of e-Government service delivery require more compatible administrative reforms, enactment of necessary cyber and electronic transaction law and capable private sector. However, it is expected that using the infrastructure of mobile communication it is possible to achieve transactional stage within short time in some cases.

Figure-5: e-Government Readiness for Southern Asia



Source: UN e-Government Survey, 2008 and UN Global e-Governance Readiness Report, 2004

10.0 Lessons for Bangladesh

e-Government is a form of e-business in governance and refers to the processes and structures needed to deliver electronic services to the citizen and businesses, collaborate with business partners and to conduct electronic transaction within an organizational entity (Backus, 2001). Developed Countries use ICT in a symbiotic relationship and now gradually moving towards connected government paradigm. Bangladesh can not stay far beyond from the current development trend. In the UN global e-Government Readiness Index of 2008, Bangladesh holds 142nd position with 0.2936 index value (UN, 2008). Bangladesh needs to raise its position with an index value of at least 0.5 or above in next 10 years. It is expected that with that value Bangladesh will be a middle-income country. So, Government should enhance the ICT expenditure in its National Budget and remove infrastructural and legal barrier in an appropriate way to be more supportive to the Business sector. Bangladesh also needs to develop a strong partnership with the private sector in implementing e-Government initiatives.

Along with developing formulating strategies and policies government should look on the legal issues with same importance. Moreover, government needs to consider interoperability framework in all initiatives for smooth knowledge sharing as well as adoption of free and open source technologies for e-Government solutions. Government should continually rethink on incorporating trained human resource as a part of capacity development before investing large amount of money on ICT projects.

11.0 Conclusion

e-Government is one of the most flexible government systems that allow strong public-private partnership, privatization and outsourcing. It is a more client focused government system that depends on people's decision and thus more democratic. So in time all the government systems will be e-Government and the letter e will be redundant. Empirical analysis and firm level survey data analysis suggest that ICT is playing an important role in enhancing economic growth allowing business to grow faster and become more productive. With this backdrop government of Bangladesh should take more initiatives to allow affordable access to network infrastructure, provide a supportive legal and regulatory framework for e-business, and overcome market failures in areas of demand aggregation and skill formation.

References

- Ahmed, N.I. , 2008. Internet penetration inhibited by high pricing, published in 17th anniversary of The Daily Star.
- Backus, M. 2001. E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples, Research Report
- Bangladesh Computer Samity and The Asia Foundation, Base Line Survey on It Sector of Bangladesh (Dhaka: BCS, 2000), p. 4.
- Bangladesh Telecom Regulatory Commission (BTRC) (Data collected through personal contact) from January to March 2007.
- Barr, Abigail, 2000. " Social Capital and Technical Information Flows in the Ghanaian Manufacturing Sector". Oxford Economic Papers 52 (3): 539-59.
- Clarke, George, and Scott Wallsten, 2004. " Has the Internet Increased Trade? Evidence from Industrial and Developing Countries." World Bank Policy Research Working Papers 3215, World Bank, Washington, DC.
- Freund, Caroline L., and Weinhold, Diana, 2004. " The Effect of Internet on International Trade." Journal of International Economics 62 (1): 171-89.
- Government of Bangladesh (GOB), 2005. Unlocking the Potential: National Strategy for Accelerated Poverty Reduction, p. 108
- Government of Bangladesh (GOB), Survey of IT Resources of Bangladesh and Identification of Y2K Problem Areas, p. 3.
- GTZ, 2008. e-Government for Development: The Promise and the Practice, A Conference Documentation, Organized by Information and Communication Technologies for Development (gtz) September 18 - 19, 2008 | Berlin, Germany
- Habil, Professor and et. al. 2005. The Role of E-Government in the Development of the New Economy in Lithuania.
- ITU, 2006. World Telecommunication/ICT Development Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development (Geneva: ITU, 2006)

Jim Hanna and Ana Carrasco Martin. eGovernment services for SME. The World Bank Group: Working for a World Free of Poverty. Retrieved from www.worldbank.org/ebusinesslac

Nader Rahman, 2008. Market in a Cell. The Daily Star Weekend Magazine, January 4, 2008.

Qiang, C.Z et. Al. 2006. "The Role of ICT in Doing Business". Information and Communications for Development- Global Trends and Policies, The World Bank, Washington DC.

SASM Taifur, 2006. SICT's Steps Towards Good Governance Through ICTs: e-Governance Strategies. Ministry of Planning. Government of Bangladesh.

Satyanarayana, J. Case Studies in G2B: transforming business environment. A presentation as part of the Capacity Building Workshop under Joint Economic Research Program (JERP).

The Daily Star, Dhaka, 18 May 2003.

UNCTAD, Information Economy Report 2007-2008 - Science and technology for development: The new paradigm of ICT (New York and Geneva: United Nations, 2007)

United Nations, 2008. UN Global E-Government Survey 2008.

World Bank Group. 2005. E-Development: From excitement to Effectiveness, Global information and communication technology department. The World Bank Group. Washington, D.C.

Office of the Ombudsman for Corruption-free Public Administration: An Overview*

Mohammad Tarikul Islam¹

Abstract: The paper attempts to focus ombudsman and corruption in analytical perspective. It is pointed out that ombudsman is indeed an essential force that plays a critical role as a safeguard to combat the unabated corruption and get away the public administration from the bad influence of it. It is an effective instrument to guard the 3rd world nations from the clutch of the unabated corruption and renovate the positive image in the international arena. Combating corruption by mere inaccessible corrective actions and superficial emphasis on better enforcement of rules and procedures is ruined to failure. Corruption is a social evil in the 3rd world that needs to be addressed by institutional measures. That's the reason why, the ombudsman as an institution, certainly be able to pursue long term investigation and research into recurring problems of mal-administration. The paper also considers the importance of ombudsman as a major force to combat corruption from an analytical point of view.

1.0 Introduction

Corruption is a social evil that occurs throughout the world. The menace of corruption is special concern in developing countries. Ubiquitous corruption is a malaise of a poorly functioning state and a poorly functioning state fails to ensure smooth socio-economic and political development. It has manifested itself in many bizarre forms and dimension in a developing country. The misuse of public power for private gain is the major means of corruption, which has assumed alarming proportions in developing countries. Above all, corruption acts as a great impediment to development in several ways. It is associated with poor governance; weak democratic institutions, fragile economy. There is a nexus between corruption and poor governance in many ways. Above all, corruption itself endangers the quality public service delivery. As a result of the fact, the office of the ombudsman to be set up so that

* The views and opinions expressed in the article don't necessarily represent the views and opinion of UNDP Bangladesh

¹ Communication & Documentation Officer, Disaster Response Team, UNDP Bangladesh

people might not fail to derive the benefits of such an important technique for safeguarding the right of the citizens from the unnecessary administrative harassment, excess and above all corruption. It is a potential instrument to combat corruption from the public administration. Ombudsman as a citizen's watchdog shoulders the responsibility to clean the heart of the administration. The need to address the perennial problem of graft and corruption at the preemptive level is a growing concern of the Office of the Ombudsman in every developing country. Creation of the office of the ombudsman will provide the venue whereby public service values are internalized and enhance a deeper understanding of the role of public servants and the accountability attached to the positions in the government and will be able to serve the interests of the general peoples by providing better service delivery.

2.0. Ombudsman: Development and Meaning

The concept of ombudsman was first conceived in Sweden. The Swedish word "Ombuds" means spokesman or representative¹. The office of the ombudsman was created in 1809 when Sweden adopted a new constitution. The purpose of creating the office was to safeguard the rights of citizens from administrative excess. The ombudsman, therefore, was to be entirely independent of the administration. In 1915, the office of the military ombudsman was established to do similar administration. It remained a unique Swedish phenomenon until Finland adopted it in 1919 by a constitutional act. Subsequently, other Scandinavian countries, e.g. Denmark and Norway established it in 1954 and 1963 respectively².

The institution of ombudsman emerged as a mechanism to deal with administrative corruption and mal-administration. A universal definition of ombudsman is yet to be evolved. However, ombudsman committee of the international Bar Association has suggested the following definitions:

An ombudsman is an office provided by the constitution or by the action of the legislature or parliament and headed by an independent, high level public official-

¹ Nazim (April 20, 1972): Ombudsman: Citizen's Watchdog, The Pakistan Times, Pakistan.

² D.C, Rowat (1962): The Parliamentary Ombudsman, International Review of Administrative Sciences, Vol.xxviii

- who is responsible to the legislature or parliament,
- who receives complaints from aggrieved person against governmental agencies, officials and employees or
- who acts on his own motion and
- who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports.³

According to Professor S.K. Agarwal, the term "Ombudsman" refers only to institutions which have three basic and unique characteristics:

1. The ombudsman is an independent and non-partisan office of the legislature who supervises the administration;
2. he deals with specific complaints concerning mal-administration or many proceed on his own information; and
3. He has the power to investigate, criticize and report back to the legislature but not to refer for administrative action.⁴

The review of the office of ombudsman in most of the countries in which it operates successfully reveals that it has, in general, the following features:

- a. Independence is fundamental importance to the impartial functioning of the ombudsman. Therefore, independence from executive intervention has been identified as the most important criterion of the ombudsman system.
- b. Ombudsman should be given access to the required information, evidence and documents to reach a decision. The office can call for information and documents from any one including ministers and high officials. It should be given power to examine both the officials' bills and documents for investigation. In this regard, it should enjoy immunity from persecution for its actions and adoption during the exercise of this power.
- c. Preparing annual reports are one of the main functions of the ombudsman. The production of meaningful annual reports are of considerable importance because these:

³ Caiden, Gerald (1984): Ombudsman in Developing Democracies: Comment, International Review of Administrative Sciences, Vol-L.

⁴ Saxena, D.R. (1987): Ombudsman (lokpai): Redress of Citizen's Grievances in India, Deep and Deep Publications, New Delhi.

- i) help to publish the operations of the office to policy makers, legislators and the public;
 - ii) clarify general expectations of the bureaucracy in its dealing with citizens;
 - iii) are an important indicator as to the effectiveness of the office in proactive;
 - iv) Are also a useful conduit for the communication of recommendations and improvements in the machinery of government
- d. Dealing with complaints and grievances from members of the public is a basic function of the ombudsman. Therefore, if needs to be accessible to general people, the procedure to lodge complaint with the ombudsman office must be simple and easy. Moreover, the complaint procedure should be less time consuming to make it a credible institution.
 - e. The office of the ombudsman should be a flexible one to enable it to undertake multiple functions. It should enjoy the much needed administrative discretion to investigate corruption and confusion among the public in general.
 - f. A clearly defined jurisdiction of the ombudsman is also an absolute pre-requisite, so that there would be no duplication of efforts, problems of coordination and confusion among the public in general.
 - g. A man of integrity and outstanding merit should be appointed as an ombudsman so that he or she can play a vital role to conform from social injustice, wide political and bureaucratic corruption and irregularities in public administration.

3.0. Corruption: Meaning and Content

Generally, the conceptualization of the term corruption has long been ideologically, morally, culturally, politically and intellectually elusive to the point of losing sight of its detrimental and parasitic symbiosis with many politics including Bangladesh and their citizens all over the world.

The concept of corruption has not been amenable to any simplistic partitioning that is there has been no simple partitioning between various forms of corruption despite the fact that the academic, moral, political, cultural and social tendencies for such dichotomy existed and continue to

exist. As a result of the complexity of corruption, its effect on the systemic existence of its victims as does its prevalence through the efforts of its perpetration, its definition has continued to be shrouded by value preferences, and differences. This has to some extent, concept within the academia, and the practicing world of administration. The definition of corruption has been variously attempted by many scholars of repute in order to provide useful understanding to the concept, and describe the type of behaviours that full with its parameter.

Macmullan in his article entitled, "A theory of corruption" defines corruption in the following ways:

A public official is corrupt if he accepts money or money's worth for doing something that he is under a duty to do any way that he is under a duty not to do, or exercise a legitimate discretion for improper reasons.⁵

According to Leff, Corruption is: 'an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such, the existence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decision making process to a greater extent that would otherwise be the case.'⁶ In his book, the pathology of politics, Carl Friedrich in defining corruption, argues in the following manner:

The pattern of corruption may be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, that is a responsible functionary on office holder by monetary or other rewards, such as the expectation of a job in the future, induced take actions which favor whoever provides the reward and thereby damages the group or a organization to which the functionary belongs (more specifically, the government and, other socio-economic institutions) .⁷

Gibbons defined corruption as (political) corruption is the use of a public office in a way that forsakes the public interest, measured n terms of mass opinion, elite opinion or both, in order that some form of personal advantage may be achieved at the expense of that public interest.⁸

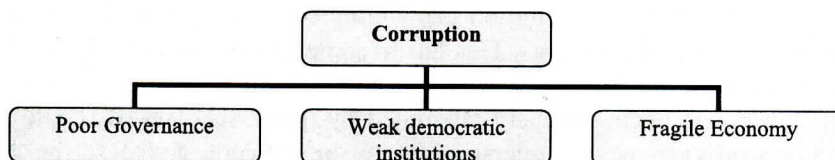
⁵ Macmullan, M (1961): A Theory of Corruption, The Sociological Review, Vol-09, No- 02

⁶ Leff, N.H (1970): Economic Development through Bureaucratic Development, Harper and Row, New York.

⁷ Friedrich, C (1972): The Pathology of Politics, Harper and Row ,USA

⁸ Gibbons, K.M and Rowat, D.C eds. (1976): Political Corruption in Canada, Meclelland & Steward, Toronto.

Analyzing the definition of corruption by the experts above, we can really come up with the end result of corruption in the following chart:



4.0. Ombudsman as a Major Force to Combat Corruption: A Critical Analysis

The institution of ombudsman has achieved a widespread appeal for its intrinsic quality of making government administration responsive, adaptive, and sensitive and above all corruption free to the needs of the people. In recent times, the emphasis of the ombudsman has shifted from prevention of mal-administration to prevention of corruption. Corruption as a social, political, economic Corruption has continuously been institutionalized by its protagonists to the disadvantage and detriment of the macro and micro components of most societies.

Experience shows that combating corruption by mere isolated punitive actions and facile emphasis on better enforcement of rules and procedures is doomed to failure. It is now increasingly realized that corruption should be treated as social evil and it needs to be redressed by institutional measures. In this regard, the ombudsman may pursue long term investigation and research into recurring problems of mal-administration.

According to A. Adeniyi, "As a major force to combat corruption from the administration, there is no alternative to the office of ombudsman"⁹

Gunner Myrdal on the other hand argued that appointment of ombudsman would generate a wave of aspiration to deal with corruption as it creates plenty of obstacles to the flow of production.¹⁰

Chapman pointed out that ombudsman as a citizen's watchdog shoulders the responsibility to clean the heart of the administration so that it can function properly for the betterment of the people .¹¹

⁹ Adeniyi, A (1999): The Senate, The Press and the Anti-Corruption on Crusade, Policy and Politics Column, The Gurdian, New York.

¹⁰ Chapman, B (1960): The Ombudsman in Public Administration, RIPA, Vol 37-38.

¹¹ Ahmed, Ale (1993): Ombudsman for Bangladesh, Academic Publishers, Dhaka.

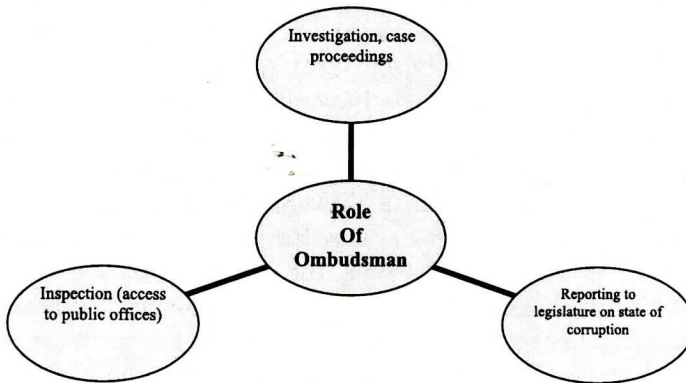
Generally, the ombudsman uses two methods for carrying out its main responsibility is to combat corruption from administration. First, he investigates complaints sent to him by members of the public alleging wrong behavior, negligence, abuse of power, mal-practice by civil servants. It is not necessary for the complainant to employ legal advice. The complainant is expected to forward any papers, or the names of witnesses corroborating his allegations. Once the complaint has been received in the office, the ombudsman, the case proceeds largely by correspondence, the ombudsman forwards the complaint to the office concerned and asks for the matter together with relevant documents. The ombudsman, if satisfied, informs the complainant of the official explanation; if he is not satisfied, or if the complainant produces further evidence, or challenges the official version, the ombudsman continues his investigation until either the complainant is found to be justified, or the complaint is eventually dismissed as unjustified.

The second method of supervising public offices is for the ombudsman to undertake periodic tours of inspection at all levels of public administration, this inspections are at random, and he or she may concentrate on the financial affairs of the office concerned.¹²

Moreover, he is given certain powers to inspect any government office within his field. All people under his jurisdiction are obliged to furnish him with the information, and produce the documents or records which he may require. This right of the ombudsman is, however, limited in regard to certain prescribed state secrets. He has the right to be present at the deliberations of the courts, and civil servants at work. In a word, he is dedicated to ensure a corruption free environment in public administration through his vigorous responsibilities prescribed by the constitution.

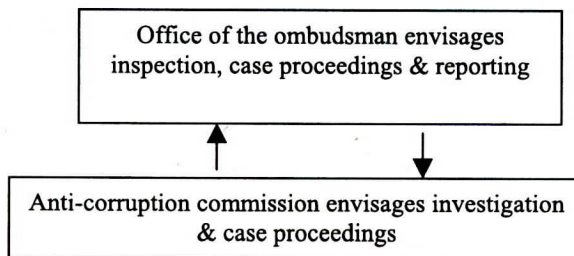
¹² Hasanuzzaman, Almasud (1988): Overdeveloped Bureaucracy and Political Development in Bangladesh, published in 'Bangladesh: Crisis of Political Development', Dep't of Government and Politics, Jahangirnagar University.

Chart below shows the methods undertake by ombudsman for the elimination of corruption from public sector :



5.0. Office of Ombudsman and Anti-Corruption Commission: Complement to Each Other

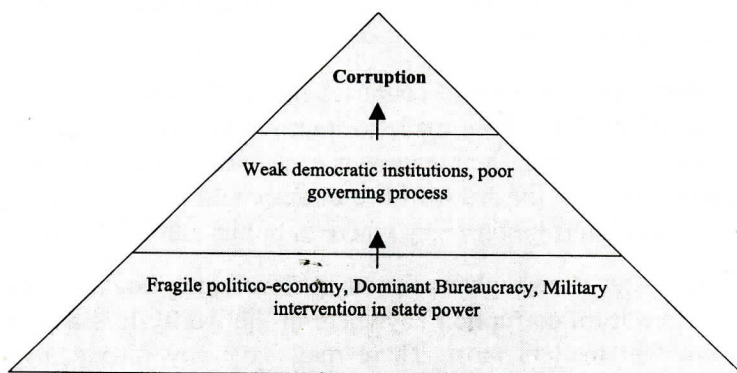
In general, it is well-recognized that office of the ombudsman is more effective only when the office of anti-corruption commission is in place with animated role. From the developed countries perspective, it is observed that, presence of effective anti-corruption commission has contributed towards eradicating corruption and at the same way; enforcement of the office of ombudsman has complemented the commission addressing the challenges of corruption from the root. The following comparison demonstrates their complementary roles:



6.0 Office of the Ombudsman in Public Administration in Developing countries: An Evaluation

In many developing 3rd world countries like Bangladesh, massive and determined efforts have been made to improve the socio-economic and political condition after their emergence as independent nations. But unfortunately, most of the 3rd world countries could not change their fate due the spread of corruption every where in public administration.

Corruption is not a new phenomenon in developing countries and no country is free from corruption anywhere in the world. It is a matter of degree and that matters most. There may have any dispute over the ranking but there is no scope of denying the wide spread corruption in the country. The unabated corruption has been substantiated by the news of corruption in most of the departments of the government. The level of corruption in the country has reached such a position that people cannot differentiate which is corruption and which is not. Corruption has manifested itself in many bizarre forms and dimension in our society. This unabated corruption has negative impact on the country's economy, society and the people as a whole. The common people of the country face innumerable problems in their day to day life because of widespread corruption in the public administration. It is soaring up high and high without the effective check or restraint from the government. In many of the developing countries, bureaucracy occupies a significant position in the political system. Legacy of colonial rule, absence of the office of the ombudsman, fragile consensus on state fundamentals, loosely organized political institutions above all weak political leadership had led the permanent state apparatus, the bureaucracy to assume great role in state management with over increasing powers. Bureaucracy has thus been overdeveloped and its deface to assumption of political power has accelerated the abuse of power and the flow/ spread of corruption in the whole public administration. The pyramid diagram in the next page shows foundation based relationship between corruption and mechanisms which are the starting places of corruption.



Inefficiency coupled with ever increasing corruption in most of the govt. departments is in no doubt the consequence of lack of transparency and accountability in the mechanism of governance. The fundamental problem that lies with corruption in these countries is the dominance of the vested interests. Corruption and irregularities have pervaded the entire system from an orderly right up to the top. A major question may be raised about the ignorance of the office of ombudsman by the political and administrative elites in Bangladesh. Simply, it is answered that the indifferences and unwillingness of them as both of them are selfish and corrupt.

7.0 Concluding Remarks

In developing countries, mal-administration, inefficiency, arrogance and abuse of power are built into the system of administration. It is not possible to suggest any substantial measure for rectifying the administration system unless the existing services structure which dates from colonial days are not radically altered and reformed. One of the present day challenges of promoting better governance at local, national and global level is: how to make the public administration free of corruption. That corruption is rampant in our administration has been admitted by different sources such as the public opinion, legislature, the news papers and above all the donor agencies as well there are of course, formal means for checking corruption but how far these are adequate and effective are not beyond questions.

With this note of caution, it is necessary to continue to do whatever is possible to control the over and covert power of the bureaucracy and to make it accountable to the people. The efforts to check the excess and inadequacy of bureaucracy have to be many-sided in view of its wide-

spread ramifications. The growing interest in developing countries like Bangladesh in the institution of ombudsman which is essentially the citizen's watch dog should, therefore, be welcome.

In a fledging democracy in developing countries like Bangladesh, corruption undermines attempts to put in place the infrastructure of good governance and to attract vital investments. A less developed nation like Bangladesh will find it impossible to withstand the worst effects of corruption, that is because, reputation for poor integrity closes the door to the creation of vital bilateral and multilateral partnerships, which are essential for economic development. It dissuades international donors from providing financial and technical assistance. Corruption also eats into political and corporate reputation upon which the government relies for wealth and social protection. The links between fraud, money laundering and corruption are common knowledge in developing countries customs. So, the government of those less developed countries must fight corruption because the credibility and survival of government institutions are at stake.

Fighting corruption within the public administration will require strong political will. Without a strong political will, there is no scope to set up the office of ombudsman since it is committed to curb corruption from the administration. Corruption must be combated vigorously and permanently with the help of the ombudsman, because no institution, no organization and no administration are safe from the scourge. Moreover, Social awareness is must to pressurize the govt. to create the office of ombudsman to address the spread of corruption from the administration.

References:

- Adeniyi, A (1999): The Senate, The Press and the Anti-Corruption on Crusade, Policy and Politics Column, The Guardian, New York.
- Ahmed, Ale (1993): Ombudsman for Bangladesh, Academic Publishers, Dhaka.
- Caiden, Gerald (1984): Ombudsman in Developing Democracies: Comment, International Review of Administrative Sciences, Vol-L.
- Chapman, B (1960): The Ombudsman in Public Administration, RIPA, Vol 37-38.
- D.C, Rowat (1962): The Parliamentary Ombudsman, International Review of Administrative Sciences, Vol.xxviii
- Friedrich, C (1972): The Pathology of Politics, Harper and Row, USA
- Gibbons, K.M and Rowat, D.C eds. (1976): Political Corruption in Canada, Mecklelland & Steward, Toronto.
- Hasanuzzaman, Almasud (1988): Overdeveloped Bureaucracy and Political Development in Bangladesh, published in 'Bangladesh: Crisis of Political Development', Dep't of Government and Politics, Jahangirnagar University.
- Leff, N.H (1970): Economic Development through Bureaucratic Development, Harper and Row, New York.
- Macmullan, M (1961): A Theory of Corruption, The Sociological Review, Vol-09, No- 02
- Nazim (April 20, 1972): Ombudsman: Citizen's Watchdog, The Pakistan Times, Pakistan.
- Saxena, D.R. (1987): Ombudsman (lokpal): Redress of Citizen's Grievances in India, Deep and Deep Publications, New Delhi.

Economic Integration within the SAARC Countries *Problems and Prospects*

Md. Jahid Hossain Panir*

Abstract: Since its establishment in 1985, the SAARC has intended to enhance economic solidarity among its member nations. While the organization was framed to boost the socio-economic progress of its members, it is an important question whether it has been able to fruitfully carry on its desired goals. In contrast to other regional trading bodies like the ASEAN and the EU, the SAARC performs poorly in terms of the initiatives to strengthen economic integration. Unlike the EU or the ASEAN, trade among and within the seven SAARC countries remains low, despite the fact that all are located within a close proximity of one another and all are members of the WTO. An accelerated concentration on captivating FDI and endeavoring access to trendy businesses in the SAARC nations demonstrates that economic growth is vital for the South Asia's prosperous tomorrow. Notwithstanding, it is also a key question whether the SAARC will be capable to play a significant role in projecting the region's prospective future, viewing India's predominant power over other member states of this sub-regional organization. Actually, the clashes between South Asian countries end up jeopardizing the creation and effectiveness of regional trade agreements. Admitting that the rising geo-strategic weight of South Asia (particularly India) is now being recognized, the SAARC is still far from voicing opinions on its own issues at the global politico-economic order. Under this backdrop, the study attempts to critically explore the ongoing challenges facing the SAARC under the disruptive pressures of economic globalization. The research also tries to provide some realistic and attainable recommendations about how this organization as an architect could play a more effective and constructive role in advancing economic prosperity for South Asia, one of the world's impoverished regions, rather than as a platform involved simply in pursuing regional dialogues through meetings and conferences.

1.0 Introductory Perspectives

Since its establishment in 1985, the SAARC has intended to enhance economic solidarity among its member nations. While the SAARC was framed to boost the socio-economic progress of its members, it is an important question whether the organization has been able to fruitfully

* Sr. Asst. Secretary, (OSD, on study leave) Ministry of Establishment.

carry on its desired goals¹. In contrast to other regional trading bodies like the ASEAN² and the EU, the SAARC performs poorly in terms of the initiatives to strengthen economic integration. Unlike the EU³ or the ASEAN, trade among and within the seven SAARC countries remains low, despite the fact that all are located within a close proximity of one another and all are part of the WTO. An accelerated concentration on captivating FDI and endeavoring access to trendy businesses in the SAARC nations demonstrates that economic uplift is vital for the South Asia's prosperous tomorrow.

Notwithstanding, it is also a key question whether the SAARC will be capable to play a significant role in projecting the region's prospective future, viewing India's predominant power over other member states of this sub-regional organization.⁴ Actually, this power imbalance allows conflicts between India and its neighbors to undermine organizational solidarity. The clashes between South Asian countries end up jeopardizing the creation and effectiveness of regional trade agreements. Moreover, it leads respective SAARC nations to foster their economic interests through bilateral agreements, declining the incentive to involve in multilaterally. Whilst South Asia's geo-strategic ties with other regional powers (mainly Japan and China) needs to be nourished more effectively and constructively in an increasingly interconnected, sharply competitive and dynamically changing Asia, there is a deeper understanding that unless India and Pakistan take stern steps to resolve the "Kashmir issue" for promoting enduring peace and facilitating development in South Asia through a string regional cooperation among the countries of the SAARC region, they will not count much in the most challenging era of economic globalization.

Admitting that the rising geo-strategic weight of South Asia (particularly India) is now being recognized, and the South Asian nations are now agreeable to work out some competitive pursuits under the SAARC

¹ Verinder Grover, *Encyclopaedia of SAARC Nations* (New Delhi: Saujanya Books, 1997).

² Ippei Yamazawa and Daisuke Hiratsuka (eds), *Toward ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 2003).

³ When SAARC is compared with EU, the latter is not simply a regional bloc in the common sense. It is a union of sovereign States with the deepest connections in the political, economical and executive fields. Thus, it is a far more integrated bloc than any other regional bloc or cooperative association of sovereign States in the world.

⁴ Subrata Mitra, "The Reluctant Hegemon: India's Self-Perception and the South Asia Strategic Environment", *Contemporary South Asia*, vol. 12, no. 3 (2003), pp. 399-417.

framework, they are still far from voicing opinions on their own issues at the global politico-economic order. They are really dependent on other countries outside the region, and the level of mutual interdependence that is visible in case of the ASEAN is clearly absent in the SAARC. At the sub-regional level, the SAARC also lacks cohesive policy coordination with the ASEAN, while their cooperation has recently developed, especially in the energy sector.

Under this backdrop, the study attempts to analytically explore the ongoing challenges facing the SAARC under the pressures of economic globalization. The research also tries to provide some realistic and attainable recommendations about how this organization as an architect could play a more effective and meaningful role in advancing economic prosperity for South Asia, one of the world's impoverished regions, rather than as a platform involved simply in promoting regional dialogues through meetings and conferences.

2.0 Economic Cooperation among the SAARC Nations

The SAARC integration initiatives have taken place in the context of a significant (non-discriminatory) liberalization process in all member countries of the region.⁵ This has involved both trade and investment liberalization, and the adoption of a pro-FDI stance. In the SAARC region, the economic integration process actually gained impetus with the implementation of the South Asian Preferential Trading Agreement (SAPTA) in 1995 under a wider framework of the SAARC.⁶ Nonetheless, the SAPTA has come to be seen as an interim platform in the movement toward economic integration in this region. In 1996, the governments of the South Asian nations committed themselves to the creation of a South Asian Free Trade Area (SAFTA). While it was decided at the 9th SAARC Summit to establish the SAFTA by 2001, this has proved far too ambitious. Although the extent of the trade-investment links in the South Asian region are still rather limited, they reveal both potential and manner in which further progress will occur in a more liberal trading and investment climate in this region, and that the common understandings of economic liberalization will spur more effective, beneficial and persistent FDI-trade nexus in diversified arenas.⁷

⁵ Dilip Dutta (ed.), *Economic Liberalisation and Institutional Reforms in South Asia: Recent Experiences and Future Prospects* (New Delhi: Atlantic Publishers, 2000).

⁶ Saman Kelegama, Dushni Weerakoon and S.K.W. Jayasuriya, *Foreign Direct Investment and Economic Integration in the SARRC Region* (New Delhi: South Asia Network of Economic Research Institutes, 2000).

⁷ Pradeep Agrawal, *Savings, Investment and Growth in South Asia* (Bombay: Indira Gandhi Institute of Development Research, 2002).

2.1. The economic liberalization process in South Asia

The South Asian countries that had open economies in the immediate post-independence period in the 1940s became some of the most highly protectionists in the world by the 1970s. Tariff, and even more importantly, non-tariff barriers were extremely high, state interventions in economic activity had become pervasive, attitudes to foreign investments were negative, often hostile, and stringent exchange controls were in place. Nonetheless, this started to change in the late 1970s. In 1977, Sri Lanka initiated a process of policy liberalization, and was in turn followed by other countries of the region in the 1980s. This was however often a rather hesitant liberalization process, and was very uneven across countries. It was from the early 1990s, with the start of a major reform process in India,⁸ that the region as a whole really began to liberalize. By the end of the decade, although crucial policy barriers to trade and FDI remained, a notable progress was made in this direction throughout the region. It may however be stated that even by the mid-1990s, in a global comparison of import protection rates, South Asia remained a highly protected region,⁹ and this situation prevailed in the early to mid 1990s.

Notwithstanding, policies and attitudes toward FDI regimes in this region have changed sharply, and reforms to the FDI policy regime have accompanied trade liberalization. All SAARC countries now actively encourage and seek FDI, and a range of measures have been implemented to enhance their attractiveness to potential foreign investors. These include provision of various tax, duty and other incentives, removal of restrictions on repatriation of profits, establishing current account convertibility, reduction of number of prohibited or restricted sectors, relaxation of ownership restrictions, non-discrimination in favor of domestic investors, fast tracking of FDI approvals, guarantees against nationalization and expropriation, setting in place of internationally acceptable dispute resolution mechanisms, etc.

Whilst the changes to the trade policy regime in the South Asian region have primarily been driven by across the board, unilateral liberalization by individual countries,¹⁰ there has also been a preferential trade liberalization process, which has been ongoing since the establishment of

⁸ Terence Byres, *The State, Development Planning and Liberalisation in India* (New Delhi: Oxford University Press, 1997).

⁹ Will Martin and Alan Winters (eds), *The Uruguay Round and the Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

¹⁰ Arvind Panagariya, "Trade Liberalisation in South Asia: Recent Liberalisation and Future Agenda", *World Economy*, vol. 22, no. 3 (1999), pp. 353-378.

the SAARC in 1985. With the emergence of powerful regional blocs like the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and the North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA), South Asia also turned its attention to strengthening regional trade cooperation, culminating in the decision to implement a SAPTA in December 1995. However, the SAPTA has come to be regarded as the initial stage of the transition to a more intense form of cooperation under a proposed SAFTA. It should be mentioned here that regional cooperation initiatives providing preferential treatment to members has largely been confined to trade, and have not extended to investment, while India increased the ceiling on investment in the SAARC countries for fast track clearance to US\$30 million in May 1999.

The development in economic liberalization by the South Asian countries during recent years is undeniably noteworthy. But, there are a number of inter-country differences in the degree of liberalization, and thus there is room for further improvement in this arena.¹¹ Conclusively, the evolving patterns of trade and investment in the region reflect the interaction of fundamental economic impulses driving global trade and investment with a process of regional integration, taking place in a group of countries with the distorted and different policy regimes and institutions.

2.2. The trends of FDI flows and its prospective benefits

Most South Asian countries including India¹² have not been regarded yet as the attractive investment destinations by the foreign investors. Also, they did not welcome foreign investment.¹³ Consequently, FDI flows were rather minimal until the 1990s. In fact, FDI flows to South Asia started to pick up in the mid-1990s largely as a result of progressive liberalization of FDI policies in most of the countries in the region, and the adoption of generally more outward oriented policies.¹⁴ South Asia

¹¹ Arvind Panagariya, "South Asia: Does Preferential Trade Liberalization Make Sense?" *World Economy*, vol. 26, no. 9 (2003), pp. 1279-1291.

¹² Nagesh Kumar, *Multinational Enterprises in India: Industrial Distribution, Characteristics, and Performance* (London: Routledge, 1990).

¹³ While it is evident that South Asia has been a region for the operations of multinationals for centuries. The advent of the Dutch East India Company in the sixteenth century exposed this part of the world to foreign capital. Subsequently, the British Raj maintained relative economic openness of this colonial territory as an economic unit in the imperial global order in order to facilitate its economic exploitation.

¹⁴ There is indeed a problem with the available FDI figures for the South Asian nations. Often the data available is for approvals, but not for realized investments. Annual data are often cumulated with no adjustments for changes in purchasing power. There are sometimes huge discrepancies between national and international data sources, and among national sources as well. Thus, the data presented here need to be treated with carefulness.

has improved its share in terms of total FDI inflows to the world, developing countries and Asia over the period of 1980-1998. However, the magnitude of inflows attracted by the region remains comparatively meager. According to factual data, South Asia belongs to the "peripheral" circle of countries based on attractiveness as FDI locations in the world.¹⁵ In 1998, it was only US\$3.43 billion, a mere 0.5 percent of global flows. In contrast, China received more than 10 percent of all global inflows. Of course, the magnitude of FDI to the SAARC region has come to India.

Although the share of FDI in total fixed investment in the South Asian region has remained comparatively low and stable, the composition and sources of FDI are changing. The foreign investment inflows to the SAARC countries are predominantly from outside the region. The countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), in general, have the largest share of FDI-led multinationals in South Asia. While the US, Japan and the UK have FDI outflows to all South Asian countries, a number of Asian Newly Industrialized Countries (NICs) including Hong Kong, Singapore, South Korea and Malaysia have a sizeable presence in the South Asia's economies at individual levels. South Korea, for instance, is the largest source of FDI in Sri Lanka, while Singapore and Hong Kong account for a considerable level of FDI in Bangladesh.

As to the sectors of FDI, differences are observed across the countries of the region. The textile & garment sector, with garment being primarily produced for export, has attracted a high proportion of FDI into Bangladesh (28 percent of approvals) and Sri Lanka (16 percent of realization). In case of India, infrastructure (including public utilities) has attracted the bulk (56 percent) of approved FDI, while in Pakistan, the power sector alone accounts for nearly 40 percent of approved investments. In most countries, as in Sri Lanka, the public utilities, such as telecommunications and gas, have received a major share of FDI, driven by the trend towards privatization of public utilities and other state-owned economic enterprises. There are indications that a significant amount of FDI is coming in to exploit the low labor cost advantages of South Asia, and to utilize them as export platforms, while the data are not enough to exactly determine the degree to which non-infrastructure related investments outside the textile & garment sector are export-

¹⁵ There are four circles of countries for attracting FDI: "core" (North America, Europe, Japan and the first wave of NICs); "new frontier" (Malaysia, Indonesia, Brazil, etc.); "potential" (Russia, Egypt, etc.) and "peripheral".

oriented or home market-oriented. To the extent that import protection is coming down, the tariff-hopping motive that attracts home market-oriented investments weakens.

Conceding that FDI from outside is far more important than intra-regional investments in most countries, there are signs that intra-regional investments are increasing. The major outward FDI flows are from the Indian firms that have started to expand FDI both within the SAARC countries and outside the region, particularly after the Indian government liberalized its policy administering Indian overseas investments in the early 1990s. There have, of course, been the Indian companies with substantial involvement in joint ventures in the neighboring countries, such as Sri Lanka and Nepal even as far back as the 1970s. Besides, there may have been an unrecorded outward FDI adopted through long established family-linked firms operating in these nations. Furthermore, firms from other SAARC member countries are increasingly undertaking FDI within the region, and investing in a variety of sectors.

More specifically, in spite of India's huge internal market, investments from the SAARC countries have been quite negligible, both in relative and absolute terms, accounting for less than 1 percent of total foreign investment in the country. Bangladesh is the largest investor from the region, followed by Sri Lanka, Nepal and the Maldives. One SAARC country where regional investment dominates in total FDI is Nepal, and India is the single largest investor to Nepal. On the other hand, none of the SAARC member states register as major investors in Pakistan, although data available from Pakistan's Board of Investment (BOI) show that there are some FDI flows from the regional economies, including Sri Lanka. In terms of number of firms, relative contribution to total foreign investment and total investment, India is the largest investor among the SAARC countries in Sri Lanka, followed by Pakistan and the Maldives.

The two major causes of massive poverty and economic backwardness in the South Asian region had already been identified are a lack of investment capital accumulation, and a necessity of regional cooperation. Investment capital can be accumulated through FDI that can be ensured by effective regional cooperation. Unlike East and Southeast Asia where regional cooperation initiatives have contributed significantly to economic growth of the countries within these regions through a rise in inter-regional trade and investment, regional cooperation in South Asia remains weak. An opportunity for accelerated growth and further

energizing the economies of the SAARC region does exist by increasing investment through regional cooperation. Therefore, enhancing investment cooperation and facilitating investment among countries in the region will be a stimulus for the development of the economies in the region. Although there are diverse sectors for investment within the region, three sectors including energy, transport & communication, and information technology (IT) have already been identified that can be treated as some of the potential sectors of intra-regional investment. Some more sectors for investment in the region that are yet to be identified include agriculture, tourism, and textile and garment.

2.3. The intra-regional trade and its potentials

The current low level of the SAARC intra-regional trade (i.e., less than 5 percent of total trade) is just partly an outcome of policy.¹⁶ The fact is that the countries share some basic similarities (low income, relatively labor abundant, etc., comparative advantage in similar commodities, such as tea) reduce the potential for comparative advantage driven trade. The low per capita income level also constrains potential for intra-industry trade, generally associated with higher income countries. This does not, however, imply that the current low level of trade is all that can be achieved. On the other hand, the existence of major relative differences among the SAARC nations is also a matter of concern. While India dominates other smaller countries in terms of size,¹⁷ the potential for accelerating intra-SAARC economic ties, in both trade and investment, is not totally absent.¹⁸

There are several structural changes in intra-regional trade that might be the key indicators of future trends.¹⁹ Textile fibers and machinery & equipment have become increasingly pivotal in intra-regional trade. A large proportion of exports going into the region is now manufactured products, while in the past it was primary products. This shift into manufactured product trade, associated with the level of the region's

¹⁶ Manmohan Agarwal, "Regional Trading Arrangements in the Era of Globalization: An Indian Perspective", *International Studies*, vol. 41, no. 4 (2004), pp. 411-423.

¹⁷ T.N. Srinivasan and Suresh Tendulkar, *Reintegrating India with the World Economy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002).

¹⁸ Indra Mukherji, "Indo-Sri Lanka Trade and Investment Linkages with Special Reference to SAPTA and Free Trade Agreement", *South Asia Economic Journal*, vol. 1, no. 1 (2000), pp. 53-77.

¹⁹ Isher Ahluwalia and John Williamson (eds), *The South Asian Experience with Growth* (New Delhi: Oxford University Press, 2003).

industrialization, opens up scopes for scale economies and intra-industry trade to play a vital role. Clearly, the region has expanded its market share of exports of manufactured products, especially in textile & garment during the last decade.

The pattern of change in market shares of the main export products of individual countries indicates that most of them experienced a rather similar pattern of change in export market shares. Measures of trade complementarities reveal that with a few exceptions Pakistan's trade with Bangladesh and Sri Lanka, complementarities are not only rather weak, but have also generally declined over time. Trade intensity indices show a general reduction, proposing that intra-regional trade has become less important. The overall picture that emerges from these analyses is that the region's potential for vitally increased intra-regional trade is at present rather limited. Nevertheless, it is necessary to enumerate that these indices have some salient weaknesses, particularly they are influenced by the determinants of the past policy regime on trade patterns and underestimate the real potentials.

3.0 Directions for the Future

From the regional and global circumstances, in contrast to the volume of intra-trade among the member nations of the EU, the volume of intra-trade within the SAARC countries is very insignificant. In the face of increasing competition in the world economy, while collaborative cooperation among the nations of the South Asian region has become compelling, the globalization process has practically spearheaded the concept of interdependence.²⁰ Granted that in the South Asian region, there are a number of good possibilities for embellishing a workable economic interaction, which can attain a remarkable uplift of the socio-economic front of the teeming millions here, these potentials are being outshined by huge trade imbalances among the SAARC nations.

Even supposing the SAPTA has been in place for more than a decade, trading within the SAARC accounts for less than five percent of the members' total global trade simply due to differences between India and Pakistan over the disputed region of Kashmir. However, the SAFTA agreement among the nations, effective from the start of 2004, may be seen as having the potential to pave the path to prosperity in this sub-

²⁰ Achin Vanaik, *Globalization and South Asia: Multidimensional Perspectives* (New Delhi: Manohar Publications, 2004).

region. While the ASEAN Free Trade Area (AFTA) established in 1992 is viewed as a dynamic model in the Asian trade scenario as well as global economy, the pact by seven SAARC nations which came into effect with the onset of 2006 to set up a Free Trade Area (FTA) looks like a heartening news for the people of this developing region,²¹ because it promises to open the markets of all countries to each other by deepening regional trade relations, and thus bring synergy to economic growth. Although this is a good first step, there are a number of challenges toward gaining a FTA in reality.

Notwithstanding, it is shining that the center of gravity of world commerce has recently shifted to the Indian Ocean, South China Seas and the Pacific Ocean, carrying 52 percent of the global output.²² It is anticipated that the people of Asia and its leaders, by overcoming their shortsighted attitudes, will sincerely unveil their vision of an "integrated, prosperous and poverty-free" Asia in the 21st century. They will work together toward firing the growth engine of the region in order to expand the size of the economic pie, share it equitably, and thus close the disparity gap between the richer nations and the poorer ones. The ASEAN and the SAARC might, in particular, be regarded as the key building blocks for the integration of the entire Asia-Pacific region.

Concerned with FDI, albeit globalization has resulted in vast increase in foreign investment, and the greater inflow of FDI has in turn boosted deeper integration of world economies, the South Asian countries are not still in a position to turn back from FDI due to a number of severe administrative drawbacks and managerial shortcomings. But the region now desperately needs to concentrate on the improvement of its investment environment, and it must develop a comprehensive common investment policy. It is high time that they should at least agree on some fundamental policy frameworks so that there are not much unfair competition among themselves. The other world regions have already realized the implications of regional cooperation, and have taken initiatives accordingly. As a result, they have now started receiving rewards.

The South Asian region needs to learn from their experience. Otherwise, it will lag further behind, and the potential of huge FDI inflows here in South Asia will not be harnessed. Simply providing incentive packages

²¹ "SAARC Free Trade Pact Comes into Force", Asian Economic News, 2 January 2006.

²² "Gravity of World Commerce Shifted to ASEAN, SAARC", Financial Express, 21 January 2006.

and liberalization measures will not automatically attract FDI, nor has FDI always proved to have a positive impact on economic growth of a country. To ensure that it does, it is necessary that the South Asian governments are retaining the right to choose the types and directions of FDI according to their own necessities. It is redundant to say that in this new epoch of globalization, the investors enjoy enough flexibility, and they may easily transfer their destination when they face any kind of hurdles that adversely affect their businesses. Hence, to attract the foreign investors with an extensive amount of FDI outflows in the near future, the South Asian nations must undertake concerted, aspiring and spirited efforts, by removing all the FDI impediments sooner than later.

4.0 Concluding Observations

It is an undeniable truth that even after considerable liberalization, intra-SAARC trade remains a tiny fraction of cumulative trade of the region, being constrained not only by political and policy factors, but also by underlying similarity of the economies that limits relative advantage driven trade. It may, however, be mentioned that for some of the smaller economies, bilateral trade with a SAARC partner, typically India, constitutes a decisive factor for their overall trade. Also, the relative smallness of intra-SAARC investments in the past is not difficult to grasp, given not only that these are poor, net capital importing countries that had a few firms with the capacity to undertake a plentiful outward FDI, but also that, until recently, quite stringent controls on outward FDI have been in place in most countries, and that they have put forth an inhospitable environment for inward investment.

Both theory and evidence from regional integration arrangements suggest that measures that reduce trade costs among partner countries might offer a stimulus not only to trade but also to FDI. Some specific regional integration efforts could further stimulate the mode of FDI flows among the member countries as well as the outsiders. The SAARC integration initiatives have taken place in the viewpoint of a meaningful liberalization process in all member countries. This has involved both trade and investment liberalization, and the adoption of a pro-FDI stance. Despite many obstacles to trade and investment still remain in most South Asian countries, the regional economies are today far more open than they were until the late 1980s. There is a general acceptance that an expansion of trade and investment confers a large net benefit.

It can fairly be concluded with the following comments that South Asia has frequently been regarded as a "conflict-prone region" or "Kashmir, a nuclear flashpoint". But, there is no denying the fact that the nations of this region, amongst the worst victims, ultimately were able to loosen the two centuries old colonial stronghold after a heroic struggle for independence. The end of the Cold War has indeed brought a number of noteworthy repercussions on South Asia, which might genuinely appeal the attention of Asian powers (particularly China and Japan) to be more responsive to the region's changing needs. It is stimulating that the SAARC nations are now highlighting the importance of access to open markets and increasing FDI in their businesses. They have also come to understand that their earlier restrictive economic strategies will not be in tune with the changing realities of the globalization. In addition, it is noticed in their effective efforts to include future membership for the SAARC.²³ Nonetheless, they need to be more capable to sink some of their deep differences over the political issues to enhance economic cooperation with each other. The seven member states of the SAARC should further understand that the region desperately needs a greater integration to marshal its resources, and help stimulate development that will offer its citizens better lives in the years to come.

²³ Afghanistan has been accepted as a new member, but the membership procedures have not yet been completed. China has also been suggested as a possible SAARC member, such membership being encouraged by Pakistan and Bangladesh. However, India is more reluctant about the prospect of Chinese membership, whilst Bhutan does not even have diplomatic relations with China. At the 2005 summit in Dhaka, member states decided to give China and Japan observer status. While the EU has indicated interest in being given observer status, and made a formal request for the same to the SAARC Council of Ministers meeting in July 2006, foreign ministers of the SAARC countries agreed in principle to grant observer status to the US, South Korea and the EU on August 2006.

Socio-economic Impact of Maternity Allowance: A Study Conducted in Sarail Upazilla of Brahminbaria District*

Nirupa Bhowmik¹
M. Rezaul Karim²

Abstract: Women constitute half of the population of Bangladesh. About fifty percent of the total population live below the poverty line for whom it is difficult to meet basic needs. Here women including adolescents are the most suffered people. A very good of women living in the rural areas is very poor. The condition of poor pregnant mothers is undoubtedly miserable. United Nations (UN) has set target of developing mother's health and reducing mothers' mortality to 75% by 2015. In line with the UN agenda Bangladesh has also emphasized on this issue and taken initiatives. Maternity allowance for poor mothers is one of the important schemes to help the distressed poor mothers. This programme started from July 2007 all over the country with a view to disburse 162 million taka providing three hundred taka per person as monthly allowance for 45000 poor mothers of 3000 extreme poor unions selected country wide. This programme kicks off with some short and long-term objectives to be achieved. The objectives are mainly to reduce the rate of death of mothers and infants in order to achieve Millennium Development Goals (MDGs) and objective of Poverty Reduction Strategies (PRS); to increase the rate of breastfeeding ; to increase the rate of taking highly nutritious food during the pregnancy period in order to meet extra need of food for mothers and infant; to enhance the service during the delivery and after the delivery; to increase the rate of accepting family planning method and make successful of EPI (Extended Programme on Immunization); to prevent dowry system prevailing in society, to thwart divorce and child marriage and encouraging people for birth and marriage registration. This article attempts to show the importance of the programme and analyze the socio-economic impact of the programme in the society as well as amongst the beneficiaries in the selected area. It also suggests some potential recommendations to be implemented by the government in order to help the poor people, distressed women in particular in a broader aspect across the country.

* This article is dedicated to the departed souls of the women who died due to pregnancy related complications specially to **Nahid Sultana**, former Lecturer of BPATC School & College, Savar, Dhaka;

¹ Upazilla Women Affairs Officer (UWAO), Department of Women Affairs, Sarail, Brahminbaria, Bangladesh. Email: nirupabhowmik@yahoo.com

² Assistant Director, Bangladesh Public Administration Training Centre (BPATC), Savar, Dhaka-1343, Bangladesh. Email: rezapatc@gmail.com

1.0 Introduction

During the last two decades, there has been a remarkable development in some sectors of Bangladesh where maternal health and reduction of infant mortality rate are the most significant areas. It happens due to the awareness of mass people, globalization, internationalization of products, free market economy, pressure and support of local Non-Government Organizations (NGOs) and international agencies like World Bank, International Monetary Fund (IMF), United Nations Population Fund (UNFPA) and government has taken initiatives like female education programme, female participation in local government, widow & separated allowance, maternity allowance etc (Ahsan et al 2002; Gardiner and Martinez, 2006; Karim and Bhowmik, 2007). With the view of development of maternal health with infant, hazards free child caring and rearing, Ministry of Women & Children Affairs has introduced a programme on maternity allowance for poor mothers all over the country. Maternity Allowance (MA) is a tax-free benefit payable to pregnant women who cannot get statutory maternity pay from their employer, to the self-employed and women who have recently given up their jobs (http://www.dsdni.gov.uk/index/ssa/benefit_information/a-z_of_benefits/maternity_allowance.htm). Here MA is a monthly allowance of three hundred taka to be provided to the poor pregnant mothers for two years which is supposed to cover 4500 poor mothers of 3000 unions all over the country. This paper attempts to discuss introduction and importance of the programme and analyze the socio-economic impact of the programme in the society as well as amongst the beneficiaries in the selected area. This article also suggests some recommendations to be implemented by the concern authority in order to help the poor people, distressed women in particular in a broader aspect.

2.0 Background of Maternity Allowance

2.1 History and Comparative Study on Maternity Allowance

The German Radical Kathe Schirmacer had utilized her thinking mostly for the first time as the part of a movement for establishing rights of women in Europe though this idea was first initiated in Paris, France in 1878. In 1982 General Congress of Feminist Societies of France called the women's conference and showed urgency of protecting women rights. In this regard feminist Hubertine Auclert demanded maternity allowance by a paternal tax levied on man to pay to mothers in 1899. Atus Russell³

³ Wife of Bertrand Russell

demeaned the payment for motherhood in a public discussion in 1896 in Britain on the issue of miserable condition facing women and mothers having small children (Bock and Thane 1991). Here they demanded the maternity allowance with a greater scheme to be taken by the government.

It appears that globally rich and developed countries have the higher degree of benefits provided for the women as the maternity allowance and statutory benefits. European countries are the highest provider where as the Asian and African countries are the lowest ones. According to the new research conducted by Mercer Human Resource Consulting, among the EU countries, Greece, Luxemburg and the UK have the lowest level of statutory maternal pay (Bock, 2002; <http://hr.blr.com/news.aspx?id=8147>). However, Denmark and Italy are the most generous in paying maternity allowance. A woman earning \$25,000 a year, the total pay accumulated after 6 months maternity leave would be just \$2083 in Greece, \$2883 in Luxemburg and \$4009 in the UK whereas the entitlement in Denmark, Italy and Sweden would be as much as \$10556, \$10096 and \$ 10000 respectively. The highest provider of benefits is Norway where this amount is \$12500. This is globally highest ever paid to a woman for maternal case in the world. Outside the EU, maternity benefits appear to be lowest with the exception of Brazil. Interestingly in the USA there is no statutory maternity pay at all, although women may receive short term disability or sick leave (http://lilt.ilstu.edu/gmclass/pos232/articles/Maternity_benefits.html). Here is a table shown below that indicates the huge variation of the maternity allowance paid to a woman:

Table-1: Maternity Allowance paid to Women all over the World

Sl. No.	Country	Maternity Allowance paid to (total)	Remarks
1.	Norway	\$12500	
2.	Brazil	\$11538	
3.	Italy	\$10096	
4.	Denmark	\$10556	
5.	Sweden	\$10000	
6.	The UK	\$4009	
7.	Luxumberg	\$2883	
8.	Greece	\$2083	
9.	Czech Republic	\$1762	
10.	Russia	\$2000	
11.	Hungary	\$8077	
12.	Poland	\$7692	
13.	Singapore	\$3846	
14.	Taiwan	\$3846	
15.	Australia	\$448, \$4000 (since July 2006)	
16.	The USA	Nil	
17.	Bangladesh	\$104 (7200Taka)	This allowance is paid to poor mothers

*Source: http://iilt.ilstu.edu/gmklass/pos232/articles/Maternity_benefits.html

2.2 Maternity Allowance in Bangladesh

Bangladesh is a developing country with huge population encircled with many problems particularly women in rural areas have to face social, economic threats. Although government has emphasized on women and children issues, they are still deprived of education facility, medical facility. As it is the basic need and human right, medical facility is to be provided by the government on the priority basis taken for the adolescent and mothers. Medical facility is limited not only in the rural areas but also in urban areas. Poor mothers cannot get treatment of their own cost as they are unable to meet their first basic needs i.e. food, shelter, safety needs, social needs, self-esteem (Maslow, 1970). Due to the illiteracy, lack of awareness, economic poverty, mothers especially pregnant mothers are in vulnerable position, even at the risk of death. Considering vulnerability of poor pregnant mothers government has taken steps to mitigate their sufferings as the part of social safety net. Hence the programme 'maternity allowance for poor mother' has been initiated in rural areas. This programme starts with the objectives of doing betterment of pregnant mothers and new born babies (GOB, 2007; Ikfat et al, 2008) Perry, 2000)). This has some direct objectives to be achieved on the short term basis and some other indirect objectives to be attained long term basis related to policy of the government.

3.0 Maternity Allowance Programme

3.1 The Government of Bangladesh (GOB) has initiated the programme titled 'Maternity Allowance for Poor Mothers' as a social safety net programme with an objective to assist the under privileged distressed people since the fiscal year 2007-2008. It was decided that every pregnant woman would be given 300 taka as the monthly allowance. Now this allowance is increased upto 350 taka (GOB, 2008). This scope would be running in three thousand Unions⁴ all over the country according to the poverty-map⁵ which would cover 45000 poor mothers with a condition of 15 mothers would be provided this allowance in each Union. This programme was designed to disburse total taka 162 million with an additional allocation of 8 million for implementation cost as a whole (GOB, 2007).

3.2 Terms and conditions of being selected the beneficiary: A woman can avail this opportunity fulfilling at least four of following conditions including first two:

- A poor mother can get benefit during her first or second pregnancy period; however she will be given this opportunity once only.
- She must be of twenty years old or more.
- Her income level should not exceed 1500 taka per month.
- This pregnant mother would be the main income earner of her family
- Physically challenged poor mother
- She has only living house or lives in other's place
- She or any of her family members does not have agricultural land or pond for fish cultivation or other livestock.

If any woman fulfills the criteria, she will be enlisted as the eligible candidate of getting this opportunity whereas poorer mother will be given preference. Even if the first or second issue dies, this can be provided for the third issue (GOB, 2007).

⁴ There are some tiers of local government, such as Union level, Upazilla Level, District level where the Union is the lower level of local government initiatives.

⁵ The whole Bangladesh has been taken into consideration and those areas where people, women in particular, are very poor, in vulnerable condition and need more help from the government initiatives. On the basis of these criteria some Unions of Upazillas have been selected which gives a geographical picture of poor women. Here this denotes the poverty-map.

3.3 Selection Process of Beneficiary and Distribution of Allowance

3.3.1 Primary selection process would be completed with the help of responsible NGO representative, Female Ward Commissioner, Union Social Worker and Union Family Planning Worker following the process stated below:

- Conducting local survey and gathering information about the potential beneficiaries.
- Collecting specific and valid information on age, marital status, number of children, monthly income, ownership of property from the head of school/college/madrasha or local *Kazi*⁶ and Union Land Assistants.
- Collecting certificate free of charge from the Upazilla Family Planning Officer or Upazilla Medical Officer on the maternity issue.

They will submit a provable list to the Upazilla Maternity Allowance Committee on the basis of real information collected from the field paying visit the area in person (GOB, 2007).

3.3.2 Upazilla Maternity Allowance Committee will be formed with seven members headed by Upazilla Nirbahi Officer (UNO) including concerned Chairman of unions, Upazilla Social Welfare Officer, Upazilla Family Planning Officer, representative of concern Bank of Upazilla, representative of concerned NGO as members and Upazilla Women Affairs Officer who will be working as the Member Secretary. This Committee will finalize the list of beneficiaries and monitor the whole programme (GOB, 2007).

3.4 High powered National Steering Committee headed by the Secretary of Ministry of Women and Children Affairs has been formed to guide and evaluate the programme.

4.0 Importance of the Programme

Women are the most vulnerable in all aspects; this condition is seen at highest degree at the stage of pregnancy. World Health Organization (WHO) estimates that there are about 500,000 pregnancy-related deaths each year, 99% of them in developing countries like Bangladesh, India and Nepal. In Bangladesh 12000 women die needlessly every year as a result of the complications of pregnancy and childbirth (Austin, 2007;

⁶ Kazi is the authorized person responsible for marriage registration.

Maine, 1991). Child mortality rate is still high in the country. The miserable condition of pregnant women is remaining at the highest degree for poor mothers. This happens due to low calorie intake during the pregnancy, lack of medical care, insufficient money to buy food, lack of awareness. In most cases purchasing power is the main cause. In order to reduce infant mortality, mortality of pregnant mothers, a special allowance can be served as the best help to the poor mothers. Maternity allowance helps create safe motherhood which has potential and substantial benefits. This is an investment to improve women's health and the health of her family in order to increase the labor supply, productive capacity and economic well-being of communities, ultimately having a positive impact on the economy. If safe motherhood can be ensured through this allowance it will help stopping unwanted or unplanned pregnancies that interfere with women's social and economic activities and cause emotional and economic destitution not only to women but also to their families (Anne *et. al.*, 1996; Austin, 2007; Tasnim, 2009). If the mothers die or are disabled in childbearing, children have drastically diminished prospects of leading a productive life. Unsafe motherhood creates burden on women associated with frequent pregnancies, poor maternal health, pregnancy complications, and caring for sick children deplete their productive energy, puts at risk their income-earning capacity, and contributes to their poverty (Anne *et. al.*, 1996). Here comes the necessity of maternity allowance. Besides these, the constitution of Bangladesh has guaranteed to provide basic needs of human being including medical facility⁷ as the significant one (GOB, 1997 GOB, 2007; <http://www.un.org/millenniumgoals/maternal.shtml>). This initiative is taken as the social safety net programme in order to improve the backward and vulnerable people, women in particular (Faisal and Rajagopalan, 2005).

⁷ It shall be a fundamental responsibility of the State to attain, through planned economic growth, a constant increase of productive forces and steady improvement in the material and cultural standard of living of the people, with a view to securing to its citizens-

(a) the provision of the basic necessities of life, including food, clothing, shelter, education and medicate..... (The Constitution of the People's Republic of Bangladesh, Article-15).

5.0 Strategic Objectives of the Programme

This programme has been initiated with some objectives which are:

- a) To reduce the rate of death of poor mothers and infants in order to meet objectives of Millennium Development Goals* (MDGs) and Poverty Reduction Strategies (PRS) (GOB, 2007a).
- b) To increase the rate of breastfeeding developing awareness about nutritious value of mother's milk through campaign, advertisements.
- c) To increase the rate of taking highly nutritious food during the pregnancy period in order to meet extra need of food for mothers and infant.
- d) To enhance the service during the delivery and after the delivery.
- e) To increase the rate of accepting family planning method and make successful of EPI (Extended Programme of Immunization).
- f) To prevent dowry system prevailing in society, divorce and child marriage.
- g) To encourage people for birth registration and marriage registration as well.

Here the first four objectives are directly related to programme which can be achieved through this programme and remaining others are to be achieved as the outcome of the programme.

6.0 Programme Area

According to the poverty-map of the whole country three thousand unions were selected as the programme implementing area where in each union fifteen pregnant mothers would be provided the maternity allowance at the rate of three hundred taka per month. These mothers would be selected on some criteria set by the programme. It is being implemented by the directorate of Women and Children Affairs. However, Upazilla Women Affairs Officers under the Ministry of Women and Children Affairs are the key responsible persons to implement this programme around the country.

* Goal 4 : Reducing Child Mortality

Target 5 : Reduce by two-thirds between 1990 and 2015, the under five child mortality rate.

Goal 5 : Improving Maternal Health

Target 6 : Reduce the maternal mortality ratio by three quarters between 1990 and 2015

7.0 Analysis of the Study

7.1 The study on the beneficiaries of the programme has the aim of analyzing the socio-economic impact in order to establish unique and dynamic cause and effects in the situation. It has been conducted on the basis of some unstructured questionnaires suitably prepared for the illiterate poor people for unfolding the complex issues and (Cohen *et. al.*, 2000; Karim, 2004). Here the study has been chosen to investigate the multifaceted dynamics and unfurl multiple factors related to the allowance. In order to analyze the impact of the programme Sarail Upazilla under the Brahminbaria district has been selected as the study area. Beneficiaries of the programme, concerned officers and local elites have been interviewed using unstructured questionnaire (Annex-1) and focused group discussion (FGD), face to face discussion as methods of data collection on the basis of checklist prepared beforehand. Considering strengths and weaknesses of social research methods which might be applicable for this study, above mentioned multi-methods were selected to conduct this study (Cohen *et. al.*, 2000; Descombe, 2002).

7.2 Detailed information which is taken from the programme documents supplied by the Directorate of Women and Children Affairs is stated below:

Sl. No.	Issues/ area	Information	Remarks
1.	Number of Unions where this program is run	9	All unions of the Upazilla Sarail
2.	Total number of beneficiaries	135	
3.	Total amount allotted	973750 Taka	6.01% of the total money allotted for the Upazilla
4.	Total money disbursed	923350 Taka	94.82% of the total money
5.	Number of beneficiaries with no child	40	29.63% of the total beneficiaries
6.	Number of beneficiaries with one child	95	71.27% of the total beneficiaries
7.	Average distance from Union to Upazilla	8km	Distant one is 10 km away from the UWAO office

7.3 On the basis of checklist and unstructured questionnaire data were collected from field with the help of support staff of Upazilla Women Affairs office, Sarail:

Table-3: Detailed information received from the study

Sl. No.	Issues/ area	Information	Remarks
1.	Average income of the beneficiaries	3000	Single income earner
2.	Average size of the family	5.4	As they live in extended family
3.	Who lives with you	Father-in-law, brother or sister in law, husband, one or two kids	
4.	Whether it is the first/second/third issue	One third replied first issue, less than two thirds said second issue	
5.	Support of other family members	Most of them replied that family members supported it	
6.	Extra care taken by the family members during the pregnancy period	Pregnant mothers answered that they are being taken extra care of	
7.	Percentage of beneficiaries can use this allowance for their ownelves	About 50% of the money is used for their own food and medicine	
8.	Percentage of beneficiaries use this allowance for their family members	About 50% allowance is used for family members as they are poor	
9.	Feeling the of pregnant women about the value given by other family members	Because of being illiterate of lack of awareness, pregnant mothers were well behaved, however, after this programme they were emphasized	
10.	Weightage given by the family members for taking more food during the pregnancy period	As these mother are getting extra money, family members or head of the family members buy food and medicine for them	
11.	How do they know about this programme	UWAO circulated and informed the beneficiaries through the women members of unions	
12.	How the people feel about the programme	First time it was ambiguous to the beneficiaries whether this allowance is given like other NGOs or they have pay back with a interest	
13.	Feeling of people whether they encourage this programme	Local feeling felt that it is good project for poor people. As all 135 women have been selected for providing this allowance no new members can be added. So those pregnant mothers are not getting allowance they are very much interested to know about the future of the programme so that that they can avail this opportunity	Coming mothers

8.0 Impact of the Programme

Maternity allowance programme run by the GOB has tri-dimensional impact. First of all it has a positive impact on health issue including maternal and infant health care, post and anti-natal care in order to reduce maternal and infant mortality. It creates social awareness not taking more children, stopping child marriage, early marriage, dowry system, creating a good atmosphere of practicing social values like treating woman as human being, respect to woman etc. There are some important issues related to economic development or empowerment of woman which leads to reduce poverty. It has some negative impacts as well.

8.1 Health Issue

8.1.1 Food Intake: As a gender differentiation in the South Asia, Bangladesh in particular, nutrition can be cited as one of the significant axes. Many factors responsible for this difference in the quality and quantity of food that household gives to male or female even to children either boy or girl are interconnected with the values and ideas of the family particularly in the poor family (Dube, 1997; Lee, 1998, Imam, 2002)). There is a superstition that pregnant mothers should be given less food. Here adds the poverty as well with the social and familial superstitions. Since these poor mothers are facing severe hardship of economic solvency due to poor income which around taka 3000 they are unable to meet their basic needs including sufficient calorie intake. According to doctor's advice pregnant mothers should take 2800 kilo calories which 500 more than a normal women takes (<http://completewellbeing.com/article/eat-age-wise/>). Though the monthly allowance is not very much satisfactory, it helps them buying some necessary food which a mother needs during the pregnancy period (GOB, 1990). This allowance forces them to decide on this matter in order to keep them healthy which is urgently needed for coming baby (Mayall, 1996).

8.1.2 Health checking: One of the important objectives of the programme is to ensure safe delivery for poor women. A mother under this programme has to see, consult the medical officer which was severely ignored and causing many negative consequences including death threat (http://www.pregnancyetc.com/pregnancy_complications.htm). Many women face some minor health problems and pregnancy complications. However, there is significant number of women who unfortunately get faced with more serious complications during pregnancy (Austin, 2007;

Gittesohn *et. al.*, 1994; Tasnim, 2009; World Bank, 1994). When these pregnancy complications occur, usually a visit to healthcare provider is required. This programme provides them this opportunity, basically compulsion to see doctor to be in well condition both in physically and mentally. This health checking creates two benefits that ensures the good health of coming baby as well as vulnerable mother (Kaushik, 1993). All mothers and other family members acknowledge this praising the programme as the best one initiative of the government.

8.1.3 Awareness about health: These illiterate people are not aware of the health conditions, consequences of pregnant women. They have very limited scope to know. However this project helped them being aware of health issue, health hazards, present and future consequences and the cost of ignorance. Through this programme they came to know primary health care, particularly about six diseases of children. This class of people having so many superstitions about coming baby or mother, which have been overcome from their knowing through this programme. Most of them said that they (95%) did not know the consequences of pregnant mothers and also about new born baby who might face so many complications due to ignorance.

8.1.4 Breastfeeding: Although these poor mothers breastfeed their babies, they did not know the benefits and necessity of doing this. Breastfeeding alone is the best food and drink for a baby. Poor mothers do not know that no food or drink needed for the first six months of life. Even in hot or dry climate breastfeed contains sufficient water for a young baby for which additional water or surgery drinks are not needed to quench the baby's thirst. Breastmilk serves as the baby's first immunization which helps protecting babies and young children against dangerous diseases (GOB, 1998). As they get in touch with the Upazilla Medical Officer or other health workers, they could take best decision about their breastfeeding. When these mothers were asked about the breastfeeding they recognized the benefits of doing so and they acknowledged the contribution of the programme. Another important issue is that breastfeeding gives a mother 99% protection against pregnancy for the six months after giving birth which indicates the reduction of birth rate and fulfils the indirect objective of the programme (GOB, 1998; GOB, 2007).

8.1.5 Cleanliness: Cleanliness during the maternity period is very important issue to be maintained. This comes through the awareness of this group including family members.

8.1.6 Danger during maternity period: The United Nations Population Fund (UNFPA) says that Every minute, another woman dies in pregnancy or childbirth from pregnancy case due to ignorance, lack to proper treatment, lack of timely admission into hospital, negligence etc (<http://www.unfpa.org/mothers/>) . An estimated 600,000 suffer maternal complications every year (http://www.unfpa-bangladesh.org/php/thematic_motherhood.php). The programme has initiatives to aware them about health consequences which can easily be addressed. This includes regular health treatment for which any critical condition for both mother and baby can be treated by taking remedial measures. During this programme period there was no single incident of death case of pregnant mother or infant happened in any Union of Sarail Upazilla particularly among them 135 women who are under this programme.

8.1.7 Food value of other kids: This is very unusual for poor family to provide balanced food for every child and this is not possible for them to do so. There is a terrible report that ten children die in Bangladesh per every hour due to malnutrition which happens in those areas where poor people live (Moral, 2009). As this group is getting special support from the government for doing a particular thing, family members emphasized that the other kid should also be given, more or less, balanced food including mother. Those who are having another kid of around 1-5 years old, they tried to develop the food value both in quality and quantity. About 34 % of the total beneficiary responded this.

8.1.8 Reducing the rate of infant mortality: From the starting date on 1 July 2007 of this programme in Sarail, there is no single case happened that any infant died due to negligence or any other unusual cause, it is better to keep the rate unchanged. However, it can be inferred that due to the programme no infant died which indicates the reducing rate of infant mortality. This conclusion has been drawn on the basis of data collected from the FDG conducted with stakeholders and local elites and adult family members.

8.1.9 Access to modern facility: Poor people are still habituated with traditional *dai*⁹ culture who are not aware of the modern facility. But medical facility has been extended upto union level for the betterment of people in order to meet basic rights as constitutional obligation (GOB,

⁹ Elderly woman engaged in helping the pregnant mother for delivery particularly in rural areas for poor illiterate people.

1997). People are becoming acquainted with the modern health facility and utilizing those. More than three fourths pregnant mothers put remarks that due to the programme they came to know the modern facility which made their life comfortable and easier even tension free from health hazards.

8.2 Economic Issues

8.2.1 Economic empowerment: In rural Bangladesh women are treated as the supportive earners where their economic activities are not measured in currency or added to Gross Domestic Product (GDP). Here only male counterparts are treated as the bread winner though they have same contribution in developing and maintaining the family (Kibria, 2001; Mahmud, 1997; Gabriel, 1991 in Zafarullah, 2000). Most of the pregnant mothers said that they are now treated as the earning member of their families as they are getting money. At least breadwinner needs not to pay more in this regard or they can think this money as extra which was supposed not to earn anyway. Just for this getting money they are behaved well by mothers-in-law, sisters-in-law or brothers-in-law even from their husbands.

8.2.2 Purchasing power parity: The rural people have the opportunity to buy at a minimum rate from the local people or local market where this 300 taka is not very little for them whose income is about ten times of this. As this group of people are in vulnerable condition during this pregnancy period, this money helps them developing purchasing power which can be utilized in buying necessary items (food & medicine) for their lives. This is not only for buying foods but also buying medicines if they need. A significant number of poor mothers replied that they have utilized this allowance for their food as well as medicine if they needed, even for expenditure to communicate to move from house to Upazilla Health Complex or Bank or Upazilla Women Affairs Office. They emphasized one thing that they used to walk during this time if they would not get this money.

8.2.3 Reducing poverty: In the vicious circle of poverty the most important component is less earning which gears up other factors. This allowance helps reducing poverty by giving them economic advancement adding to their normal income (Hamid, 1996; http://www.absolut.eastronomy.com/topics/Virtuous_circle_and_vicious_circle). A good number of beneficiaries remarked that with the help of this allowance they reduced their poverty; they upgraded their livelihood as well.

8.3 Social Impact

8.3.1 Creating social awareness for limiting more children, stopping dowry system divorce, child marriage, early marriage: The programme has some very good objectives to be achieved in the short term and long term setting some terms and conditions which limit taking more children as it is discouraged to provide this facility to those who are having two children. Through this process beneficiaries might know the consequences of dowry system, social and legal impact of divorce, physical and psychological impact of child marriage and early marriage, this automatically creates a significant impact on these social factors. People around the society they get information about the programme. It is found that the positive relation between the social awareness on these factors and the maternity allowances that indicates the success of the project.

8.3.2 Creating community awareness and belongingness to the government programme: This is another important issue that has given the new dimensions in the democracy in the poor country like Bangladesh. People want some government interventions which may give comfortability to the people, rural poor in particular. This has also created demand as the international agencies have pressure. If the government takes some social programmes like this people feel that government is pro-poor. This has a great impact. This maternity allowance has proved that. This programme has created a positive impact that family members know that a mother during the pregnancy period she should not do any hard work. However, due to ignorance and illiteracy poor pregnant mother would not get relief of this for which they had to pay a lot sacrificing their lives or infant's lives.

8.3.3 Social safety network: As the components of social safety network programme government has taken some initiatives where the maternity allowance for poor mother is significant one. It plays the vital role as the important factor of reducing miserable condition for poor people as well as factor of mitigating gender issue especially maternal health which is not only the government intervention but also the fulfilling UN agenda.

8.3.4 Developing social value: This maternity allowance programme shows that women are treated important factor in the government agenda particularly the poor distressed vulnerable pregnant women (Nasir, 1998). Traditionally poor pregnant women are not well behaved or given proper treatment by the family members which is off on and proved by the

torture by family members. This programme enables them being treated important in the family as well as in the society. Most of the mothers remarked that they are evaluated well in the family as well as in the society. This is the outcome to maternal allowance.

8.3.5 Creating family bondage: Since the government has emphasized the issue of pregnancy of poor mothers and they are providing the financial support, family members give positive emphasis to the pregnant mother thinking that she is also a earning member. From the financial perspectives they are evaluated more. However, from socio-psychological perspective the family members, illiterate in particular, this thinking has been developed that women are in very vulnerable condition during this time which may cause to death. This programme creates awareness among the illiterate people which ties the relationship between them.

9.0 Findings

9.1 Relation between income and health hygiene

There is significant positive correlation between increasing rate of income and maintaining health hygiene. Because of poor income they could not live well from hand to mouth let along proper treatment or providing extra care for pregnant mothers. A good number of mothers replied that they had added some nutritious food needed during the pregnancy period. Some informed that this opportunity helped enabling them to buy more food for the mother and newborn baby. Even most of the persons who were interviewed informed that they have taken extra care for the pregnant mothers. It denotes that there is significant change happened of food taking between before pregnancy and during pregnancy.

9.2 Regarding Social awareness

General people either literate or illiterate aware of consequences during the pregnancy period which may affect mothers and infants severely. This may be due to awareness created for taking awareness programme or making them forced to visit doctor. However, this programme has a positive impact in creating social awareness in this regard.

9.3 People's satisfaction regarding the maternity allowance programme

While the FDG was being conducted among the three important stakeholders, they were asked to make comments how they felt or were

satisfied with the ongoing programme. None was found dissatisfied. Rather the ultimate beneficiaries i.e. women showed strong satisfaction about the programme recommending to extend further or increase the rate of allowance. Another group of people i.e. family members of the beneficiaries expressed deep satisfaction from the economic viewpoint as they were poor and economically insolvent; they were unable to take extra care for mothers as well as infants. This small portion of money provided them as a great help. Local elites viewed from different perspective as the good initiatives of the government.

9.4 Replicability and sustainability:

General mass people appreciated the programme as important SSN programme as well as the important intervention of the government for addressing the gender issue and poverty reduction. From every corner of society a positive response has got to extend the number of poor mothers under SSN programme with the request to set criteria in terms of income of the beneficiary where they have suggested about three thousand taka per month considering the current price hike of necessary food items.

10. Limitations of Implementing this Programme

This is well treated and widely praised government initiatives as the important elements of SSN. Social scientists and concerned officials engaged in implementation find some potential limitations which have caused as the hindrance to reach at the highest peak of success of this programme. If the condition of selecting pregnant mothers having not exceeding taka 1500, the programme would not be implemented as there is none found having monthly income less than 3000 taka per month. This maternity allowance has been designed targeting of 45000 women to be provided this facility which is very insignificant number comparing the women in poverty line. There is another condition of selecting pregnant mothers having the age of twenty or more which is sometimes very difficult because of existing child marriage in the society. If this condition can be strictly followed there may be a chance of unselecting most vulnerable pregnant women i.e. teenage mothers. Selection of beneficiaries is done with the help of local elites who may be bias or may set own criteria based on nepotism or favoritism. As the government has taken this initiative, local as well as national political persons think that this is the avenue to do something for poor people particularly for their own interests in order to get vote in future. Right person may not be selected for this benefit. Local culprits might find the way of getting bribe

from the illiterate people. Another potential limitation of the programme is to provide this allowance facility from a Sonali Bank of the Sadar Upazilla or from UWAO that creates difficulties for those who live far away.

11.0 Recommendations

- The programme has a principle condition that those pregnant mothers would be eligible for getting this allowance whose monthly income would not exceed 1500 taka, which is practically not found in the field. Their income average is about 3000 taka. So this condition should be revised and fixed on the basis of present living expenses.
- There is a condition in the programme that beneficiaries can draw their allowances only from the Sonali Bank of Sadar Union or from the Upazilla Women Affairs (UWA) Officer at her office. This condition should be relaxed and which can be drawn from any state owned bank of the concern union or nearest union. If the state owned bank does not provide this facility it can be extended through private bank. Though this provision has been relaxed that this allowance would be drawn from UWA office which does not create any substantial value because the office is also situated at Upazilla headquarter. If this condition can be loosened up, pregnant mothers can get rid of physical sufferings, even this can save their communication cost. If they have to draw this allowance from bank or UWA Office far away the resident that there is a possibility or risk of abortion for an uncomfortable journey along with the uneven and damaged road.
- In accordance with the policy of the programme concerned beneficiaries have to collect medical certificate from the Upazilla Health and Family Planning Officer. In that case they have to suffer from the journey from home to Upazilla. It can be better to collect the sub centre of family planning or health office which can save them from the communication cost and physical hazards.
- In the allowance distribution committee Upazilla Health and Family Planning Officer (UHFPO) is not included as the member where s/he has to play a significant role. So committee members should be rearranged and UHFPO must be included in order to play the vital role in selecting the right beneficiary and get

involved in this process. Though later Ministry of Women and Children Affairs issued a revised order about Upazilla Allowance Distribution Committee UHFPO is not included there.

- Since there is no specific committee in the Union or Upazilla for selecting appropriate beneficiaries there is a scope of selecting wrong person or misuse of opportunity. So there should be a committee which can be formed comprising 3-5 of members from local elites headed by UWAO with a specific duty to select right beneficiaries on the basis of some criteria which may be set on consensus with the consultation of the Upazilla Nirbahi Officer of the concerned Upazilla.
- Every mother is given only three hundred taka per month upto two years which is significantly low in this day to day life where living cost is extremely high not only in the urban area but also rural area. Only fifteen mothers are provided this allowance in every union. This allowance should be increased in rate and number of beneficiary as well. Although some development have been made in increasing the rate of allowance upto 350 taka, number of union 1000 more, and 102 upazilla under this programme. However, still number is insignificant and 496 union of the country are not under this programme which are to be taken into consideration.
- There is a significant role assigned for local NGO representative to work as the monitoring officer with some specific jobs which are to search and prepare a list of poor pregnant mothers, to create awareness of reproductive health, to motivate beneficiaries about ante-natal care (ANC), post-natal care (PNC), caring during the pregnancy, breastfeeding; to communicate with the beneficiaries in order to monitor & update Upazilla committee, to assist UWAO for disbursing allowance and to help them in getting loans for developing income generating activities (IGAs) after the allowance scheme is over. The fact is that he hardly does these jobs or cooperates with the UWAO in implementing this project. His job should be redefined and responsibilities should be monitored with the help of UNO.

12.0 Conclusion

Maternity allowance is no doubt praiseworthy programme as the most important component of social safety network in order to ensure safe motherhood and a better future generation. In spite of limited number of beneficiaries, this allowance creates significant value for the poor mothers who really need. The purpose of this allowance, more or less, is achieved. However, it is encircled by some limitations which may be addressed in short term basis and some in the long term basis by the policy level initiatives. Recommendations may be followed to implement in other Upazilla, District or Division where these are felt necessity or urgency.

Reference

- Ahsan, R., Laukkala, H. and Sadeque, S. (2002) ' Psychological and socio- economic issues relating to female workers in Bangladesh' Work Study, 51 (6/7),374-379(URL: <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=3&did=275249231&SrchMode=1&sid=2&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1181064753&clientId=29974>)
- Anne G. T.; Marjorie A. K.; Patricia, D. (1996) Making Motherhood Safe, the World Bank Report, Washington DC (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTPRH/0,,contentMDK:20200213~menuPK:548457~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376855,00.html>)
- Austin, C. (2007) Making pregnancy safer in Bangladesh, in the Daily Star on September 24, 2007
- Bock, S. and Thane, P. (1991) Maternity and Gender Policies: Women and the rise of European Welfare States 1880s-1950s, New York: Routledge. (<http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Q18OAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PP17&dq=gisela+bock&ots=Bj-OuNNU5n&sig=iXlpac83iysOQ2ad-ALjPqOmucLU#v=onepage&q=&f=false>)
- Bock, G. (2002) Women in European History, London: Blackwell Publishing. (<http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=pCvkM54RAdC&oi=fnd&pg=PR7&dq=gisela+bock&ots=WZFWVVs5&sig=YSNtuCbW12izIUXBzpdLd2Lfd68#v=onepage&q=&f=false>)
- Cohen, L., Manion, L. and Morrison, K. (2000) Research Methods in Education (5th edn), London: Routledge Falmer.
- Descombe, M. (2002), Ground Rules of Good Research: A 10 Point study of Social Research, Buckingham & Philadelphia, pa: Open University Press.
- Dube L. (1997) Women and Kingship: Comparative Perspective on gender in South and Southeast Asia, Tokyo: United Nations Union Press
- Faisal, F and Rajagopalan, S. (2005) Women , Security in South Asia : A Clearing in the Thicket , New Delhi: Sage Publication India Pvt. Ltd.

- Gardiner, J. and Martinez Lucio, M. (2006) 'Feminization and Inequality in the New Regime of Work' in L. Enrique Alonso and M. Martinez Lucio (eds) *Employment Relations in Changing Society: Assessing the Post-Fordist Paradigm*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Gittelsohn, J., Bentley, M. E., Relto, P.J., Nag, M., Pachauri, S., Harrison, A. D. And Landman, L. (1994) *Listening to Women Talk about their Health: Issues and Evidence from India*, New Delhi: The Ford Foundation/ Har-anand Publication
- GOB (1990) *Facts for Life*, Dhaka: Ministry of Information
- GOB (1997) *The Constitution of the People's Republic of Bangladesh*, Dhaka: Government Publication
- GOB (2007) *Implementation Rules of the Programme of Maternity Allowance for Poor Mothers (in Bangla)*, Directorate of Women Affairs, Ministry of Women and Children Affairs.
- GOB (2008) *Implementation Rules of the Programme of Maternity Allowance for Poor Mothers (in Bangla)*, Directorate of Women Affairs, Ministry of Women and Children Affairs.
- GOB (2007a) *Mid-Term Bangladesh Progress Report, 2007: Millennium Development Goals*, Dhaka: Government Publication
- Hamid, S. (1996) *Why Women Count: Essays on Women in Development in Bangladesh*, Dhaka: The University Press Limited
- Ikfat, M., Khan, M. A. and Hossain, A. (2008) *Gender Equity and Equality: Laws and Issues Relating to Women Affairs in Bangladesh (Manual) (ed)*, Ministry of Women and Children Affairs, Dhaka: Government Publications
- Imam, K. H. (2002) 'A New Systems Approach to Design Gender-Training for Government Officials in Achieving Higher National Productivity: Bangladesh Perspectives', *Lok Proshashon Samoecky (Quarterly Journal of Bangladesh Public Administration Training Centre)*, Volume-24, September/2002
- Karim, M. R. (2004), *Analyzing the Role of Triangulation in Research*, Lok Proshashon Samoecky, Volume- 31
- Karim, M. R. and Bhowmik, N. (2007), *Changing Working Culture (Flexible working) and Work Life Balance: United Kingdom and Bangladesh Context*, Lok Proshashon Samoecky, Volume- 42
- Kaushik, S. (1993) *Family and Rights of Girls*, Har-anand Publications: Delhi.

- Kibria, S. (2001), Asian Women: Closing the Gender Gap, published in the daily Independent on October 31, 2001
- Lee, C. (1998) Women's Health: Psychological and Social Perspectives, London: SAGE Publications
- Mahmud, S. (1997) 'Women's in Urban Bangladesh: Is there an Economic Rationale?' Development and Change, 28(2), 235-260
- Maine, D. (1991), Safe motherhood programs: options and issues, New York, New York, Columbia University, Center for Population and Family Health, (http://db.jhuccp.org/ics-wpd/exec/icswppro.dll?BU=http://db.jhuccp.org/ics-wpd/exec/icswppro.dll&QF0=DocNo&QI0=066803&TN=Popline&AC=QBE_QUERY&MR=30%25DL=1&&RL=1&&RF=LongRecordDisplay&DF=LongRecordDisplay)
- Maslow, A. H. (1970) Motivation and Personality, New York and London: Harper & Row Publishers Civil Service.
- Mayall, B. (1996) Children, Health and the Social Order, Buckingham : Open University Press
- Moral, S. (2009) Ten Children Die in Every Hour in Bangladesh due to Malnutrition (in Bangla), The Daily Prothom Alo, Date: 24.08.2009.
- Nasir, R. I. (1998) ' Reproductive Health in Bangladesh: Gender Dimension' Social Science Review, Vol-XV(1), 267-277
- Perry, H. B. (2000) Health for all in Bangladesh: Lessons in Primary Health Care for the Twenty First Century, Dhaka: The University Press Limited
- Tasnim, S. (2009), Safe Motherhood: Role of the Community, published in the Daily Independence (accessed on <http://www.theindependent-bd.com/details.php?nid=130727>)
- Zafarullah, H. (2000) 'Through the Brick Wall, and the Glass Ceiling: Women in the Civil Service in Bangladesh' Gender, Work & Organization, 7(3), 197-209
- World Bank (1994) Development in Practice: A New Agenda for Women's Health and Nutrition, Washington: A World Bank Publication.

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা (১৯৪৭-১৯৫৮) একটি সমীক্ষা

ড. মো. রুহুল আমিন*

Abstract: To form and direct the government both the Parliamentary and the Presidential form of government Prevail in the democratic system. Only the Parliamentary system of government plays significant role in the sphere of making a good relationship between the executive and the legislature as well as making the executive responsible to the legislature directly and collectively. The main objective of this study is to make a modest evaluation of the role of the Parliamentary system of government from 1947-1958 in Pakistan.

ভূমিকা

গণতান্ত্রিক শাসন ব্যবস্থা যুগপৎ নন্দিত ও নিন্দিত। তবে নিন্দার তুলনায় এ শাসন ব্যবস্থার প্রশংসার দিকটিই বেশি পরিদৃষ্ট হয়। গণতন্ত্রের প্রতি মানুষের দুর্বলতার কারণ অনেক হলেও তিনটি কারণকে বিশেষভাবে গুরুত্ব দেয়া হয়। প্রথমত, গণতান্ত্রিক শাসন কাঠামোতে জনগণের প্রতিনিধিত্বের কথা বলা হয়; দ্বিতীয়ত, এ শাসন ব্যবস্থা শাসিতের কাছে শাসকবর্গকে দায়িত্বশীল, সংবেদনশীল ও দায়বদ্ধ রাখে; তৃতীয়ত, এতে আইনের শাসন, ব্যক্তি স্বাধীনতা ও মৌলিক অধিকারের স্বীকৃতি দেয়া হয়।^১ এ তিনটির কোনটির আপেক্ষিক গুরুত্ব কোন অংশেই কম নয়। গণতান্ত্রিক ব্যবস্থাকে সক্রিয়, সচল, কার্যক্ষম ও ফলপ্রসূ করার জন্য সবকটি বৈশিষ্ট্যের উপস্থিতি জরুরি। তবে এসবের মধ্যেও আনুপাতিক গুরুত্বের দিক থেকে বিবেচনা করলে দ্বিতীয় বৈশিষ্ট্যকে সর্বাধিক গুরুত্বপূর্ণ বিষয় হিসেবে চিহ্নিত করা যায়। কেননা, গণতান্ত্রিক ব্যবস্থার অন্যান্য বহিরাঙ্গন তথা কাঠামোগত বিন্যাস যতই সুন্দর ও কাম্য মানের হোক না কেন, এ ব্যবস্থা থেকে কাজীকৃত ফল লাভ করতে হলে শাসন ব্যবস্থায় সরকারের দায়িত্বশীলতা ও দায়বদ্ধতা অপরিহার্য। শাসকবর্গের দায়িত্বশীলতা যে ব্যবস্থায় অনুপস্থিত তাকে আর যাই হোক গণতান্ত্রিক শাসন ব্যবস্থা বলার কোন সুযোগ নেই। এ ধরনের ব্যবস্থা গণতন্ত্রের নামে প্রহসন ছাড়া আর কিছু নয়।^২

গণতান্ত্রিক ব্যবস্থায় সরকার গঠন ও পরিচালনার ক্ষেত্রে দুটো পদ্ধতি, যথা- সংসদীয় ও রাষ্ট্রপতি পদ্ধতি চালু রয়েছে। উভয় পদ্ধতিতেই সরকারকে দায়িত্বশীল রাখার জন্য কিছু উপায়ের কথা বলা হলেও এর মধ্যে কোনটি অধিকতর দায়িত্বশীলতা সুনিশ্চিত করে তা নিয়ে বিতর্কও রয়েছে। তবে জনগণের নির্বাচিত আইন সভার কাছে নির্বাহী বিভাগকে সরাসরি এবং সামষ্টিকভাবে দায়বদ্ধ রাখার বিধান সংসদীয় ব্যবস্থারই একক ও অনন্য বৈশিষ্ট্য। সে কারণে সাধারণভাবে দায়িত্বশীল সরকার বলতে সংসদীয় সরকারকেই বুঝানো হয়ে থাকে।^৩

* সহযোগী অধ্যাপক, রাষ্ট্রবিজ্ঞান বিভাগ, রাজশাহী বিশ্ববিদ্যালয়

সংসদীয় গণতান্ত্রিক ব্যবস্থা কার্যকর করা কষ্টসাধ্য ও সময় সাপেক্ষ হলেও আধুনিক বিশ্বে এটি অধিকতর গ্রহণযোগ্য সরকার পদ্ধতি। পশ্চিমা ধাঁচে বা ব্রিটিশ মডেলের অনুকরণে পৃথিবীর অনেক দেশে, বিশেষ করে তৃতীয় বিশ্বের স্বাধীনতা প্রাপ্ত অনেক নতুন দেশে এ ধরনের ব্যবস্থা চালু রয়েছে।^{১৭}

যে শাসন ব্যবস্থায় আইন বিভাগ ও শাসন বিভাগের সম্পর্ক অত্যন্ত ঘনিষ্ঠ এবং শাসন বিভাগের স্থায়িত্ব ও কার্যকারিতা আইন বিভাগের উপর নির্ভরশীল তাকে সংসদীয় সরকার বলা হয়। ব্যাপক অর্থে সংসদীয় সরকারের উপযুক্ত সংজ্ঞা প্রদান করা সত্ত্বেও বর্তমানে এরূপ শাসন ব্যবস্থায় সংসদের প্রাধান্যের পরিবর্তে মন্ত্রিপরিষদের প্রাধান্য প্রতিষ্ঠিত হয়েছে বলে অনেকে এরূপ শাসন ব্যবস্থাকে মন্ত্রিপরিষদ শাসিত সরকার বলে অভিহিত করেন। আবার অনেক সময় এরূপ শাসন ব্যবস্থাকে দায়িত্বশীল শাসন ব্যবস্থা বা সংসদ পরিচালিত শাসন ব্যবস্থা বলা হয়।^{১৮} ব্রিটেনে আমরা এ ধরনের সরকার দেখতে পাই। প্রধানমন্ত্রী ও কেবিনেটের সদস্যগণ তাদের কার্যাবলীর জন্য ব্রিটিশ পার্লামেন্টের নিকট দায়ী। পার্লামেন্ট কর্তৃক অনাস্থা প্রস্তাব পাস হলে তাদের পদত্যাগ করতে হয়।^{১৯}

এ ব্যবস্থায় বিরোধী দল সরকারিভাবে স্বীকৃত। এ ব্যবস্থায় একজন নিয়মতান্ত্রিক রাষ্ট্রপ্রধান থাকেন, যেমন- ব্রিটেনের রানী বা ভারতের প্রেসিডেন্ট। আইনসভার সংখ্যাগরিষ্ঠ দল সরকার গঠন করে এবং আইন সভার সমর্থনের উপর সরকারের অস্তিত্ব নির্ভর করে। এ পদ্ধতিতে সরকার আস্থা হারালে জোরপূর্বক দেশ শাসন করতে পারে না। সে জন্য অত্যন্ত সতর্কভাবে ক্ষমতাসীন দলকে কাজ চালিয়ে যেতে হয়।

মন্ত্রিসভা সমষ্টিগতভাবে এবং ব্যক্তিগতভাবে আইন সভার নিকট দায়ী থাকে।^{২০} মন্ত্রিসভার দায়িত্বশীলতা কার্যকর করার ক্ষেত্রে আইনসভা যে সব উপায় বা পদ্ধতির প্রয়োগ করে থাকে তার মধ্যে উল্লেখযোগ্য হলো-

প্রশ্ন জিজ্ঞাসা (Interpolations)^{২১}, মূলতবী প্রস্তাব (Adjournment motion)^{২২}, অনাস্থা প্রস্তাব (Vote of no-Confidence)^{২৩}, ছাঁটাই প্রস্তাব (Cut-motion)^{২৪}, সংসদীয় কমিটিসমূহের ভূমিকা (Parliamentary Committee)^{২৫}, পার্লামেন্টারি কমিশনার (Parliamentary Commissioner)^{২৬} ইত্যাদি।

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার (১৯৪৭-১৯৫৮) কার্যকারিতার প্রকৃত অবস্থা মূল্যায়নের চেষ্টা করাই এ প্রবন্ধের মূল লক্ষ্য। বর্তমান প্রবন্ধটি প্রধানত একটি পর্যবেক্ষণমূলক কাজ। এতে ব্যবহৃত উল্লেখযোগ্য দলিলপত্রের মধ্যে রয়েছে- ১৯৪৭ সালের ভারতীয় স্বাধীনতা আইন, ১৯৩৫ সালের ভারত শাসন আইন, পাকিস্তানের সংবিধান, এম.ফিল. অভিসন্দর্ভ ও প্রকাশিত বিভিন্ন গ্রন্থাবলী।

১৯৪০ সালের লাহোর প্রস্তাবের ভিত্তিতে ১৪ আগস্ট ১৯৪৭ পূর্ব-পাকিস্তান ও পশ্চিম-পাকিস্তানের সমন্বয়ে স্বাধীন পাকিস্তান রাষ্ট্রের আত্মপ্রকাশ ঘটে।^{২৭} স্বাধীনতা লাভের পর পাকিস্তান বিশেষত ১৯৩৫ সালের ভারত শাসন আইন ও ভারতীয় স্বাধীনতা আইন অনুসারেই শাসিত হয়।^{২৮} পাকিস্তান যেহেতু অন্যান্য স্বায়ত্তশাসিত কমনওয়েলথ রাষ্ট্রের সম-মর্যাদা অর্জন করে, সেহেতু পাকিস্তানও সংসদীয় শাসন ব্যবস্থার রীতি-পদ্ধতি উত্তরাধিকার সূত্রে লাভ করে। সুতরাং পাকিস্তানে ১৯৪৭-১৯৫৮ সাল পর্যন্ত সংসদীয় শাসন ব্যবস্থাই

কার্যকর ছিল। ফেডারেল আইনসভা বা পার্লামেন্ট জনগণের প্রতিনিধি হিসেবে গণ্য হয়, সকল মন্ত্রীকে আইনসভার/পার্লামেন্টের সদস্য হতে হয় এবং সরকারের সকল নীতিতে আইনসভার স্পষ্ট বা প্রচ্ছন্ন অনুমোদনের প্রয়োজন হয়। মন্ত্রিসভার স্থায়িত্ব আইনসভার আস্থার উপর নির্ভরশীল ছিল অর্থাৎ মন্ত্রিসভা প্রত্যক্ষভাবে আইনসভার নিকট দায়ী ছিল। পাকিস্তানের প্রদেশগুলোতেও অনুরূপ সংসদীয় শাসন ব্যবস্থা প্রচলিত ছিল।^{১৬}

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা (১৯৪৭-১৯৫৮)

১৪ আগস্ট ১৯৪৭ পাকিস্তানের আত্মপ্রকাশের পর কায়েদে-আজম মোহাম্মদ আলী জিন্নাহ পাকিস্তানের প্রথম গভর্নর জেনারেল হন^{১৭} এবং ১৫ আগস্ট ১৯৪৭ পাকিস্তানের প্রথম মন্ত্রিসভা গঠিত হয়। গভর্নর জেনারেল জিন্নাহ লিয়াকত আলী খানকে পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী নিয়োগ করেন।^{১৮} কিন্তু কেন্দ্রীয় বা ফেডারেল আইন সভার সংখ্যাগরিষ্ঠ দলের নেতা হওয়ার কারণে নয়, বরং জিন্নাহর দ্বারা মনোনীত হওয়ার কারণেই লিয়াকত আলী খান পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী হন। জিন্নাহ অন্যান্য মন্ত্রীগণকেও নিয়োগ ও তাঁদের মধ্যে দণ্ডের বণ্টন করেন। পাকিস্তানের প্রথম গভর্নর জেনারেল হিসেবে জিন্নাহ কেবল অসাধারণ সাংবিধানিক ক্ষমতার অধিকারী ছিলেন না, তিনি পাকিস্তানের সৃষ্টা হিসেবে চরম মাত্রায় রাজনৈতিক ক্ষমতাও ভোগ করেন। যদিও আইনগতভাবে গভর্নর জেনারেল পাকিস্তানের গণপরিষদের সম্মতি নিয়েই কেবল তার ক্ষমতা চর্চা করতে পারতেন, তথাপি গণপরিষদ কোন ক্ষেত্রেই জিন্নাহর কার্যব্যবস্থা সম্পর্কে প্রশ্ন তোলেনি বা তাঁর ক্ষমতাকে চ্যালেঞ্জ বা ক্ষুণ্ণ করতে উদ্যত হয়নি। আর এরূপ ঘটনার কোন সম্ভাবনাও ছিল না, কারণ কায়েদে-আজম গভর্নর জেনারেল হওয়া ছাড়াও তাকে গণপরিষদ ও কেন্দ্রীয় আইন সভা উভয় সংস্থারই সভাপতি নির্বাচন করা হয়। অধিকন্তু, জিন্নাহকে সংবিধান রচনার ক্ষেত্রে গণপরিষদের আইনগত পথ নির্দেশক করা হয়। জিন্নাহর ইচ্ছার বিরুদ্ধে যেতে পারে এমন কোন বিল পাস করার মত ধৃষ্টতা বা প্রবৃত্তিও গণপরিষদের বা কেন্দ্রীয় আইনসভার সদস্যগণের ছিল না বললেই চলে। অধিকন্তু, আইনগতভাবে জিন্নাহ ব্রিটিশ সম্রাটের নামে কোন বিলে সম্মতি বিধান করবেন বলে প্রত্যাশা করা হয়, কিন্তু তিনি ব্রিটিশ সম্রাটের নামে বিলে সম্মতিদানের রীতি বাতিল করে দেন। জিন্নাহর বিরাট ব্যক্তিত্ব অন্যান্য সকল রাজনীতিকগণকে প্রায় গুরুত্বহীন করে তোলে। বস্তুত, পাকিস্তানের তৎকালীন সমস্যাসঙ্কুল পরিস্থিতি ও জিন্নাহর অসাধারণ ব্যক্তিত্বের কারণে তিনি গভর্নর জেনারেল হিসেবে প্রায় একনায়কসুলভ ক্ষমতা চর্চা করেন। মন্ত্রিসভা আহ্বান ও স্থগিত করা, মন্ত্রিসভায় সভাপতিত্ব ও চূড়ান্ত সিদ্ধান্ত গ্রহণ করা ইত্যাদিসহ সমগ্র নির্বাহী-বিভাগীয় দায়িত্ব তিনি একচ্ছত্রভাবে পালন করেন।^{১৯} তাঁর অসাধারণ ব্যক্তিত্বের কারণে প্রধানমন্ত্রী ও অন্যান্য মন্ত্রীগণের ভূমিকা খুবই নগণ্য বলে প্রতীয়মান হয়। কিং কালার্ড উল্লেখ করেন, মন্ত্রিসভা কর্তৃক গভর্নর জেনারেলকে নির্দেশদানের সম্ভাবনা দেখা দেয়নি। বস্তুত, তা অচিন্তনীয় ছিল। জিন্নাহ গণ-পরিষদেরও সভাপতি ছিলেন এবং তা ফেডারেল আইনসভা হিসেবে তাঁর কার্য ব্যবস্থা সম্পর্কে প্রশ্ন তোলার কোন মনোভাবই দেখায় নি। এমনকি ফেব্রুয়ারি ১৯৪৮ এর পূর্বে ফেডারেল আইনসভা হিসেবে গণপরিষদ কোন অধিবেশনে বসেনি।^{২০} মোট কথা, জিন্নাহ গভর্নর জেনারেলের পদ গ্রহণ করায় দেশের সর্বময় ক্ষমতার অধিকারী হন। তাঁর অধীনে মন্ত্রিপরিষদ ও প্রধানমন্ত্রীর ক্ষমতা ছিল খুবই কম। এর অন্যতম কারণ হল জিন্নাহর ব্যক্তিত্ব, সর্বোপরি তিনি জাতির পিতা বলে খ্যাত হবার পর মন্ত্রিসভা অনেকাংশে গুরুত্বহীন হয়ে পড়ে।^{২১}

১১ সেপ্টেম্বর ১৯৪৮ গভর্নর জেনারেল জিন্নাহর মৃত্যু হলে পাকিস্তানে সংসদীয় বা মন্ত্রিপরিষদ শাসিত সরকার কার্যত প্রচলিত হওয়ার রাজনৈতিক সুযোগ ও পরিস্থিতি প্রথমবারের মত সৃষ্টি হয়। প্রধানমন্ত্রী ও মন্ত্রিসভার পরামর্শক্রমে তৎকালীন পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী খাজা নাজিম উদ্দীনকে পাকিস্তানের দ্বিতীয় গভর্নর জেনারেল নিয়োগ করা হয়। দেশের প্রধান নেতা ও রাজনীতিবিদ লিয়াকত আলী খান পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী থেকে যান এবং দেশে সংসদীয় শাসন ব্যবস্থাকে দৃঢ় ভিত্তির উপর গড়ে তুলতে উল্লেখযোগ্য ভূমিকা পালন করেন। এখন হতে গভর্নর জেনারেল নন বরং প্রধানমন্ত্রী নিজেই মন্ত্রিসভায় সভাপতিত্ব করতে থাকেন। প্রধানমন্ত্রী লিয়াকত আলী খান নতুন মন্ত্রীগণকে নিয়োগ এবং তাঁদের মধ্যে দপ্তর পুনর্বন্টন করেন। তিনি সরকারকে সামগ্রিকভাবে নিয়ন্ত্রণ করেন, তবে জিন্নাহ যে রূপ তাঁর মন্ত্রীগণের উপর প্রাধান্য প্রতিষ্ঠা করেন, লিয়াকত আলী খান কিন্তু তাঁর সহকর্মী মন্ত্রীগণের ওপর সেরূপ প্রাধান্য প্রতিষ্ঠা করেননি। গভর্নর জেনারেল নাজিম উদ্দীনও মন্ত্রিপরিষদ শাসিত সরকারের রীতি-পদ্ধতির প্রতি গভীর শ্রদ্ধা প্রদর্শন করেন। তিনি নিজের ক্ষমতাবলে নন বরং মন্ত্রিসভার পরামর্শক্রমে তাঁর দায়িত্ব পালন করেন। নাজিম উদ্দীন ছিলেন পাকিস্তানের প্রথম যথার্থ নিয়মতান্ত্রিক গভর্নর জেনারেল।^{১২}

কিন্তু লিয়াকত আলী খান পাকিস্তানের দু'অংশের জন্য গ্রহণযোগ্য কোন সংবিধান প্রণয়ন করতে ব্যর্থতার পরিচয় দেন। ফলে বাঙ্গালি ও পাঞ্জাবি রাজনীতিকগণের মধ্যকার বিরোধ তাঁর সময়ে অত্যন্ত স্পষ্টভাবেই দানা বেঁধে ওঠে।

তিনি এ বিরোধ মীমাংসা করতে কেবল ব্যর্থই হননি, অধিকন্তু ক্ষমতায় থাকার জন্য তিনি অনেক প্রাদেশিক ও আঞ্চলিক গোষ্ঠীর সাথে আপোষরফাও করেন। যা হোক, জিন্নাহর মৃত্যুর পর হতে ১৬ অক্টোবর ১৯৫১ লিয়াকত আলী খান আততায়ীর হাতে নিহত হওয়া পর্যন্ত পাকিস্তানে সংসদীয় রীতি-পদ্ধতির বিকাশ লাভের সুন্দর সুযোগই সৃষ্টি হয়। কিন্তু লিয়াকত আলীর মৃত্যু পাকিস্তানের সংসদীয় শাসন তথা রাজনৈতিক স্থিতিশীলতার প্রতি মারাত্মক আঘাত হিসেবে পরিলক্ষিত হয়।

প্রধানমন্ত্রী লিয়াকত আলী খানের মৃত্যুর পর গভর্নর জেনারেল খাজা নাজিম উদ্দীন ভবিষ্যৎ প্রধানমন্ত্রী নিয়োগের প্রশ্নে কেন্দ্রীয় মন্ত্রিসভার সদস্যগণের সঙ্গে আলোচনা করেন এবং আলোচনার সিদ্ধান্তক্রমে বাঙ্গালি নাজিম উদ্দীন নতুন প্রধানমন্ত্রী এবং পাঞ্জাবি অর্থমন্ত্রী গোলাম মোহাম্মদ নতুন গভর্নর জেনারেল হন। ১৭ অক্টোবর ১৯৫১ প্রধানমন্ত্রী নিযুক্ত হয়ে খাজা নাজিম উদ্দীন ঘোষণা করেন, “মন্ত্রিসভা আজ আমাকে পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী হওয়ার গুরুদায়িত্ব অর্পণ করেছেন।” এ উক্তি অসংসদীয় ছিল, কারণ এতে প্রধানমন্ত্রী মন্ত্রিসভার নেতা নন বরং মন্ত্রিসভার মনোনীত ব্যক্তিতেই পরিণত হন। অবশ্য কিছু দিন পর প্রধানমন্ত্রিসহ মন্ত্রিসভার সকল সদস্যের শপথ গ্রহণের ব্যবস্থা করে এ বিভ্রান্তিকর উক্তি সংশোধন করা হয়। তাছাড়া, “গভর্নর জেনারেল প্রাত্যহিক রাজনৈতিক কার্যকলাপ হতে নিজেকে দূরে রাখবেন”-এ ঐতিহ্যও নাজিম উদ্দীনের প্রধানমন্ত্রী হওয়ার ফলে কোনভাবে প্রতিষ্ঠিত হয়নি।^{১৩}

নাজিম উদ্দীনের মন্ত্রিসভার সদস্যগণ তাঁর নিজস্ব পছন্দমত নিযুক্ত হননি। কারণ লিয়াকত আলী খানের মন্ত্রিসভা ইতোপূর্বেই বিদ্যমান ছিল এবং এ মন্ত্রিসভার মধ্যে ব্যাপক রদ-বদল সাধন করা নাজিম উদ্দীনের পক্ষে সম্ভব ছিল না। তিনি কেবল অর্থমন্ত্রী গোলাম মোহাম্মদের

পদত্যাগের পর শূন্য পদে চৌধুরী মোহাম্মদ আলীকে অর্থমন্ত্রী নিয়োগ করেন এবং সরদার নিশতারকে মন্ত্রিসভায় অন্তর্ভুক্ত করেন। এ ছাড়া আর কোন পরিবর্তন নাজিম উদ্দীনের মন্ত্রিসভায় ঘটেনি।

গোলাম মোহাম্মদকে গভর্নর জেনারেল হিসেবে মনোনীত করার ফলাফল পাকিস্তানের সংসদীয় শাসনের পক্ষে সুখদায়ক হয়নি। সংসদীয় ঐতিহ্য ও রীতি পদ্ধতিতে তাঁর কোন পূর্ব অভিজ্ঞতা থাকা তো দূরের কথা, এর প্রতি তাঁর কোন শ্রদ্ধাবোধও ছিল না। প্রধানমন্ত্রী নাজিম উদ্দীন ক্রমশঃ তাঁর ক্ষমতা ব্যক্ত করতে থাকলে নতুন গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদ এতে কোন বাধা দেননি বা আপত্তি প্রকাশ করেননি। তিনি প্রধানমন্ত্রীর সঙ্গে কোন বিরোধ বা মতানৈক্যও প্রকাশ করেননি এবং নিজের স্বাভাবিক এখতিয়ারের মধ্যেই কাজ করে যেতে থাকেন। কিন্তু দেশের রাজনৈতিক পরিস্থিতির দ্রুত অবনতি ঘটতে থাকে। কেন্দ্রীয় আইন-সভাতে বাঙ্গালি নেতৃবৃন্দ এবং পাঞ্জাবি নেতৃবৃন্দের মধ্যে দ্বন্দ্ব-বিরোধ প্রকটতর হতে থাকে। নাজিম উদ্দীন সরকার কর্তৃক উর্দু ভাষাকে রাষ্ট্রভাষা করার সপক্ষে প্রকাশ্যভাবে সমর্থনদান এবং বাংলা-ভাষাকে রাষ্ট্রভাষার মর্যাদা দানের অস্বীকৃতির ফলে পূর্ব-বাংলায় ১৯৫২ সালে ভাষা আন্দোলন শুরু হয়। দেশের খাদ্য সংকট ও বিদেশ হতে খাদ্য সংগ্রহ করতে সরকারকে বাধ্য করে। ১৯৫২-১৯৫৩ সালে পাঞ্জাবের ধর্মীয় উগ্রপন্থীদের আহমদিয়া বিরোধী বিক্ষোভ ও দাঙ্গা-হাঙ্গামা প্রচণ্ডরূপ ধারণ করে। কেন্দ্রীয় সরকার অনেক দ্বিধা-দ্বন্দ্বের পর কঠোরতর ব্যবস্থা গ্রহণ করে পরিস্থিতিকে স্বাভাবিক করে। কিন্তু দেশের বিভিন্ন ক্ষেত্রে যে সংকট ও দ্বন্দ্ব-বিরোধ চলে, তা মোকাবেলা করার কার্যকর নেতৃত্ব দিতে নাজিম উদ্দীন ব্যর্থতারই পরিচয় দেন। কেবল প্রশাসনের উপরই নয়, বরং নিজের দল মুসলিম লীগের (তিনি যার প্রেসিডেন্ট ছিলেন) উপরও তাঁর কার্যকর নিয়ন্ত্রণ ছিল না।

দেশের ক্রমাবনতিশীল পরিস্থিতিতে সরকারের দৃঢ় ব্যবস্থা গ্রহণের অসামর্থ্যের প্রেক্ষিতে গভর্নর জেনারেল ও তাঁর বন্ধুগণ অত্যন্ত শংকিত ও ভীত হয়ে পড়েন।^{১৪} গভর্নর জেনারেল নাজিম উদ্দীনের মন্ত্রিসভার পদত্যাগ দাবি করলে নাজিম উদ্দীন এ নিম্নোল্লিখিত যুক্তিতে পদত্যাগ করতে অস্বীকার করেন-

- (ক) গভর্নর জেনারেল সম্পূর্ণভাবে নিয়মতান্ত্রিক রাষ্ট্র প্রধান হওয়ায় মন্ত্রিসভার পদত্যাগ দাবি করার কোন অধিকার আইন ও সংবিধান অনুসারে গভর্নর জেনারেলের নেই;
- (খ) নাজিম উদ্দীনের মন্ত্রিসভার ওপর আইন সভার আস্থা পরিলক্ষিত হয়, কারণ মাত্র তের দিন পূর্বে আইনসভা এ মন্ত্রিসভার বাজেট পাস করে;
- (গ) তাঁর মন্ত্রিসভার পশ্চাতে দেশের সমর্থন পরিলক্ষিত হয়।^{১৫}

নাজিম উদ্দীন পদত্যাগ করতে অস্বীকার করলে গভর্নর জেনারেল ১৭ এপ্রিল ১৯৫৩ দেশের সমস্যাদি মোকাবিলায় সম্পূর্ণভাবেই ব্যর্থ হওয়ার অজুহাতে নাজিম উদ্দীন মন্ত্রিসভা ভেঙ্গে দেন। নাজিম উদ্দীন মন্ত্রিসভার প্রতি গভর্নর জেনারেলের অসন্তোষ থাকতে পারে, কিন্তু এ মন্ত্রিসভার পশ্চাতে যে দেশের আইন-সভার সমর্থন পরিলক্ষিত হয়, তা সন্দেহাতীত। এতদসত্ত্বেও গভর্নর জেনারেল কর্তৃক নাজিম উদ্দীন মন্ত্রিসভার বরখাস্তকরণ দেশের সংসদীয় রীতি-পদ্ধতির মূলে কুঠারাঘাত করে। তাই কিং কালার্ড উল্লেখ করেন, প্রথমত, গভর্নর জেনারেলের কার্যব্যবস্থার ফলে তাঁর নিরপেক্ষতার ঐতিহ্য বিনষ্ট হয়, দ্বিতীয়ত, এর ফলে মন্ত্রিপরিষদ শাসিত সরকারের রীতি ও দলীয় সংহতি লঙ্ঘিত হয়, তৃতীয়ত, আইনসভাই যে সরকার সৃষ্টি ও তা টিকিয়ে রাখার ক্ষমতার অধিকারী - এ ঐতিহ্যে সন্দেহের সৃষ্টি হয়।

গভর্নর জেনারেলের কার্যব্যবস্থা এ কথাই প্রতিপন্ন করে যে, আইনসভা নয় বরং গভর্নর জেনারেলই মন্ত্রিসভা সৃষ্টি ও ভেঙ্গে দেয়ার অধিকারী। এভাবে পাকিস্তানে সংসদীয় রীতি-নীতির বিকাশের পথে মারাত্মক বাধার সৃষ্টি করা হয়।^{১৬}

অতঃপর গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদ ১৭ এপ্রিল ১৯৫৩ বগুড়ার মোহাম্মদ আলীকে প্রধানমন্ত্রী হিসেবে মনোনীত করেন। মোহাম্মদ আলী বিগত ছ'বছর যাবৎ দেশে অনুপস্থিত এবং তিনি তখন মার্কিন যুক্তরাষ্ট্রে পাকিস্তানের রাষ্ট্রদূত হিসেবে কর্মরত ছিলেন। তিনি ওয়াশিংটন হতে দেশের অভিমুখে যাত্রা করার প্রাক্কালেও জানতেন না যে, এ যাত্রার শেষে পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রিত্ব তাঁর জন্য অপেক্ষা করছে।^{১৭} গভর্নর জেনারেল তাঁর আনুষ্ঠানিক ও নিয়মতান্ত্রিক ভূমিকা পরিত্যাগ করে কেবল প্রধানমন্ত্রীকেই নয় বরং প্রধানমন্ত্রীর সকল মন্ত্রীগণকে পূর্বেই বাছাই করে রাখেন, তিনি মন্ত্রীগণের মধ্যে দণ্ডরও বন্টন করেন। সুতরাং মোহাম্মদ আলী দেখতে পান যে, তাঁর মন্ত্রিসভার সদস্যগণকে পূর্বেই বাছাই করা হয়েছে। যা অত্যন্ত অস্বাভাবিক ও অসংসদীয় রীতিই ছিল। পূর্বতন মন্ত্রিসভার আটজন সদস্যকে এবং নতুন তিনজন সদস্যকে মোহাম্মদ আলীর মন্ত্রিসভায় অন্তর্ভুক্ত করা হয়।

মোহাম্মদ আলী কেন্দ্রীয় আইনসভার সংখ্যাগরিষ্ঠ দল মুসলিম লীগের নেতা ছিলেন না। গভর্নর জেনারেল কর্তৃক নাজিম উদ্দীন মন্ত্রিসভা ভেঙ্গে দেয়ার ফলে যে গভীর আইনগত ও সাংবিধানিক সমস্যা দাঁড়াই দেয়, তার প্রতিকার আদালতে নয় বরং রাজনৈতিক ক্ষেত্রেই নিহিত ছিল।^{১৮} গভর্নর জেনারেলের কার্যব্যবস্থা কেন্দ্রীয় আইন সভার কর্তৃত্বের প্রতিও চ্যালেঞ্জ প্রদান করে। কেন্দ্রীয় আইন-সভা নতুন প্রধানমন্ত্রী মোহাম্মদ আলীর বিরুদ্ধে অনাস্থা প্রস্তাব পাস করে এর নিজস্ব কর্তৃত্ব চর্চা করতে পারতো এবং এভাবে গভর্নর জেনারেলের কার্যব্যবস্থার প্রতি এর মতামত প্রকাশ করতে পারতো। কিন্তু আইনসভা ও মুসলিম লীগ কোনটিই তা করেনি বরং তারা নতুন প্রধানমন্ত্রী মোহাম্মদ আলী ও তাঁর মন্ত্রিসভার প্রতিই সমর্থন ব্যক্ত করে এবং মোহাম্মদ আলীকে তাদের নেতা হিসেবে গ্রহণ করে। সুতরাং সংসদীয় রীতি-নীতি লঙ্ঘনের জন্য গভর্নর জেনারেলের সাথে মুসলিম লীগের সদস্যগণকেও দায়ী করা চলে।

মোহাম্মদ আলী মন্ত্রিসভার অধিকাংশ সিদ্ধান্ত গ্রহণে গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদ গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করেন, তিনি ও তাঁর সমর্থক মন্ত্রীগণের সম্মতিক্রমে এরূপ সিদ্ধান্ত গ্রহণ করা হয়। গভর্নর জেনারেল কর্তৃক নাজিম উদ্দীন মন্ত্রিসভা ভেঙ্গে দেয়া ও অনুচিতভাবে ক্ষমতা চর্চার ফলে কেন্দ্রীয় আইনসভার অনেক সদস্য ইতোপূর্বেই গভর্নর জেনারেলের প্রতি অসন্তুষ্ট হন। মোহাম্মদ আলী সে সকল সদস্যের সাথে মৈত্রী গড়ে তোলেন। কেন্দ্রীয় আইন সভা হিসেবে গণপরিষদ সেপ্টেম্বর ১৯৫৪ অধিবেশনে বসে ১৯৩৫ সালের ভারত শাসন আইন সংশোধন করে গভর্নর জেনারেলের ক্ষমতা স্পষ্টভাবে নির্দিষ্ট ও সীমিত করে দেয়। নতুন সংশোধনী অনুসারে এখন হতে গভর্নর জেনারেল আর প্রধানমন্ত্রীকে মনোনীত করার অধিকারী হবেন না, প্রধানমন্ত্রী ও তাঁর মন্ত্রিসভা গভর্নর জেনারেলের সম্মুখীন হবেন তাঁদের পদে বহাল থাকবেন না; অর্থাৎ প্রধানমন্ত্রী ও তাঁর মন্ত্রিসভাকে বরখাস্ত করার নিজস্ব ক্ষমতা গভর্নর জেনারেলের থাকবে না; মন্ত্রিসভা আইনসভার নিকটই দায়ী থাকবে এবং আইনসভার সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের স্পষ্ট সমর্থন ভোগ করবেন।^{১৯}

এদিকে, মোহাম্মদ আলীর ঐকান্তিক প্রচেষ্টায় পাকিস্তানের খসড়া সংবিধান গণপরিষদে পেশ হওয়ার জন্য প্রস্তুত করা হয়। কিন্তু গণপরিষদ কর্তৃক গভর্নর জেনারেলের ক্ষমতা সংকুচিত

করার কয়েক সপ্তাহের মধ্যেই গভর্নর জেনারেল এর প্রতিশোধস্বরূপ জরুরি অবস্থা ঘোষণা করে ২৪ অক্টোবর ১৯৫৪ গণপরিষদ ভেঙ্গে দেন। এর পরপরই গভর্নর জেনারেল মোহাম্মদ আলীকে পুনরায় নতুন মন্ত্রিসভা গঠনের জন্য আমন্ত্রণ জানান এবং মোহাম্মদ আলী সে আমন্ত্রণ গ্রহণ করেন। এ নতুন মন্ত্রিসভায় পূর্বতন মন্ত্রিসভার চারজন সদস্য ও নতুন চারজন সদস্যকে অন্তর্ভুক্ত করা হয়। গণপরিষদ ভেঙ্গে দেয়ার পর মোহাম্মদ আলী যে সরকার গঠন করেন তার প্রতি সাংবিধানিক আইন বা রীতি-পদ্ধতির কোন অনুমোদন থাকেনি। এ মন্ত্রিসভাকে কোন প্রচলিত অর্থেই সংসদীয় মন্ত্রিসভা বলা চলে না, কারণ তখন গণ-পরিষদ ভেঙ্গে যাওয়া অবস্থায় থাকায় এমন কোন আইনসভা ছিল না যার নিকট উক্ত মন্ত্রিসভা দায়ী থাকতো এবং যার সমর্থন ভোগ করতো। ২৪ অক্টোবর ১৯৫৪ হতে ৭ জুলাই ১৯৫৫ পর্যন্ত স্থায়ী এ মন্ত্রিসভাকে 'গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদের শাসন পরিষদ' হিসেবেই বর্ণনা করা চলে। মন্ত্রিসভা গভর্নর জেনারেলের নিকট দায়ী ও তাঁর দ্বারা অপসারণযোগ্য ছিল। একথাও উল্লেখ্য যে, প্রধানমন্ত্রী গভর্নর জেনারেল কর্তৃক গণপরিষদ ভেঙ্গে দেয়ার বিষয়টি সমর্থন করে এবং নতুন মন্ত্রিসভা গঠনে ইচ্ছুক হয়ে প্রকরাস্তরে সংসদীয় প্রতিষ্ঠান ও রীতি-নীতি বিনষ্ট করাকেই স্বাগত জানান।

গভর্নর জেনারেল কর্তৃক গণপরিষদ বাতিল ঘোষণার বৈধতা চ্যালেঞ্জ করা হয়। গণ-পরিষদের সাবেক সভাপতি মৌলভী তমিজুদ্দিন খান^{১০} সিন্ধু আদালতে গভর্নর জেনারেলের ঘোষণার বৈধতা চ্যালেঞ্জ করে মামলা দায়ের করেন। সিন্ধু আদালত গভর্নর জেনারেলের ঘোষণাকে অবৈধ বলে রায় দেন।^{১১} কিন্তু পরে পাকিস্তানের যুক্তরাষ্ট্রীয় আদালতে তা বৈধ বলে স্বীকৃত হয়।^{১২} যুক্তরাষ্ট্রীয় আদালত গভর্নর জেনারেলকে নতুন গণপরিষদ গঠনের পরামর্শ দেন।

জুন ১৯৫৫ দ্বিতীয় গণপরিষদ নির্বাচিত হয়। এ পরিষদে মোট ৮০ জন সদস্য ছিলেন। তাদের মধ্যে ৪০ জন পূর্ব-বাংলার আইনসভা কর্তৃক এবং বাকী ৪০ জন পশ্চিম পাকিস্তানের বিভিন্ন প্রদেশের আইনসভা কর্তৃক নির্বাচিত হন। এভাবে সংখ্যাগুরু পূর্ব-বাংলার ওপর সংখ্যাসাম্য চাপিয়ে দেয়া হয়। উল্লেখযোগ্য যে, প্রথম গণ-পরিষদে ৭৯টি আসনের মধ্যে ৪৪টি ছিল পূর্ব-বাংলার জন্য। তৎকালীন আওয়ামী লীগ নেতা মওলানা আব্দুল হামিদ খান ভাসানী এবং কৃষক শ্রমিক পার্টির নেতা শেরে বাংলা এ.কে. ফজলুল হক সংখ্যাসাম্য নীতির বিরুদ্ধে প্রতিবাদ জ্ঞাপন করেন। কিন্তু গণপরিষদের নির্বাচনে উভয় দলই অংশগ্রহণ করে। পূর্ব বাংলার ৪০টি আসনের মধ্যে শেরে বাংলার নেতৃত্বাধীন যুক্তফ্রন্ট ১৬টি, আওয়ামী লীগ ১৩টি, কংগ্রেস ৪টি, তফসিল ফেডারেশন ৩টি, ইউনাইটেড প্রগ্রেসিভ পার্টি ২টি, মুসলিম লীগ ১টি এবং নির্দলীয় সদস্য ১টি আসন লাভ করেন। তদানীন্তন প্রধানমন্ত্রী মোহাম্মদ আলীই ছিলেন পূর্ববাংলা হতে নির্বাচিত একমাত্র মুসলিম লীগ সদস্য। পশ্চিম পাকিস্তানের ৪০টি আসনের মধ্যে ৩৫টি আসন লাভ করে মুসলিম লীগ।^{১৩} ৭ জুলাই ১৯৫৫ পশ্চিম পাকিস্তানের মারীতে দ্বিতীয় গণপরিষদের প্রথম অধিবেশনে বসে। পূর্ব ও পশ্চিম পাকিস্তানের নেতৃবৃন্দ ভবিষ্যৎ সাংবিধানিক কাঠামো সম্পর্কে এক চুক্তিতে পৌছে, যার শর্তগুলো হলো-

১. পশ্চিম পাকিস্তানের চারটি প্রদেশকে একত্রিত করে একটি প্রদেশ গঠন;
২. প্রদেশসমূহকে পূর্ণ আঞ্চলিক স্বায়ত্তশাসন প্রদান;
৩. সকল ক্ষেত্রে দু'অঞ্চলের মধ্যে সংখ্যাসাম্য প্রবর্তন;
৪. যুক্ত নির্বাচন পদ্ধতি প্রবর্তন;
৫. বাংলা ও উর্দুকে রাষ্ট্রভাষার মর্যাদা দান।^{১৪}

১৯৫৪ সালে পূর্ব-বাংলার প্রাদেশিক নির্বাচনে মুসলিম লীগের চরম পরাজয় ও যুক্তফ্রন্টের অভূতপূর্ব বিজয়ের ফলাফলস্বরূপ দ্বিতীয় গণপরিষদে যুক্তফ্রন্টভুক্ত দলগুলো উল্লেখযোগ্য সংখ্যক আসন লাভ করে। দ্বিতীয় গণপরিষদে দলগত অবস্থানের এরূপ পরিবর্তনের ফলে পূর্ব-বাংলার বগুড়ার মোহাম্মদ আলী ১১ আগস্ট ১৯৫৫ পদত্যাগ করেন। এদিকে চৌধুরী মোহাম্মদ আলী মুসলিম লীগ পার্লামেন্টারি পার্টির নেতা নির্বাচিত হন। নতুন গণপরিষদে মুসলিম লীগ সর্ববৃহৎ দল হলেও এর কোনরূপ সংখ্যাগরিষ্ঠতা ছিল না। চৌধুরী মোহাম্মদ আলী ফজলুল হকের নেতৃত্বাধীন যুক্তফ্রন্টের সাথে মৈত্রী জোটে উপনীত হতে সমর্থ হয়ে ১১ আগস্ট ১৯৫৫ প্রধানমন্ত্রীর পদে আসীন হন। পরবর্তী সেপ্টেম্বর মাসে অসুস্থ গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদ অবসর গ্রহণ করেন এবং জেনারেল ইক্সান্দার মীর্জা গভর্নর জেনারেল পদে আসীন হন।

চৌধুরী মোহাম্মদ আলীর নেতৃত্বাধীন কোয়ালিশন মন্ত্রিসভার আমলেই পাকিস্তানের প্রথম সংবিধান রচিত ও বিধিবদ্ধ হয় এবং তা ১৯৬৫ বলবৎ হয়। এ সংবিধানের অধীনে জেনারেল ইক্সান্দার মীর্জা পাকিস্তানের প্রথম প্রেসিডেন্ট নির্বাচিত হন। প্রেসিডেন্ট ইক্সান্দার মীর্জা রাজনৈতিক বিষয়ে ও বিভিন্ন দলীয় কোন্দলে সর্বদাই নিজেকে জড়িত রেখে প্রেসিডেন্ট পদের নিরপেক্ষতা ও সম্মান ক্ষুণ্ণ করেন।

রাজনৈতিক বিষয়ে অভিজ্ঞতার অভাব থাকায় চৌধুরী মোহাম্মদ আলী পাকিস্তানের তৎকালীন ষড়যন্ত্রময় জটিল রাজনৈতিক পরিস্থিতি মোকাবিলা করতে ব্যর্থ হন। মুসলিম লীগ পশ্চিম-পাকিস্তানের মুখ্যমন্ত্রী ড. খান সাহেবের উপর হতে সমর্থন প্রত্যাহার করলে চৌধুরী মোহাম্মদ আলী এবং তাঁর নিজের দল মুসলিম লীগের মধ্যে মতবিরোধ দেখা দেয়। এদিকে ড. খান সাহেব 'রিপাবলিকান পার্টি' নামে একটি নতুন দল গঠন করলে, ইক্সান্দার মীর্জা সে দলের পশ্চাতে বিভিন্ন উপায়ে মদদ যোগাতে থাকেন। এরূপ পরিস্থিতিতে অতি সুকৌশলে ইক্সান্দার মীর্জা মুসলিম লীগ ও যুক্তফ্রন্ট কোয়ালিশনের মধ্যে ভাঙ্গনের সূচনা করেন। জাতীয় পরিষদের অধিকাংশ মুসলিম লীগ সদস্য রিপাবলিকান পার্টিতে যোগদান করলে চৌধুরী মোহাম্মদ আলী জাতীয় পরিষদে সংখ্যাগরিষ্ঠতা হারিয়ে ১২ সেপ্টেম্বর ১৯৫৬ পদত্যাগ করেন।

চৌধুরী মোহাম্মদ আলীর পর হোসেন শহীদ সোহরাওয়ার্দী ১২ সেপ্টেম্বর ১৯৫৬ পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী হন। সোহরাওয়ার্দীর মন্ত্রিসভা হলো আওয়ামী লীগ ও রিপাবলিকান দলের কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা। প্রধানমন্ত্রী হওয়ার পূর্বে সোহরাওয়ার্দী জাতীয় পরিষদে বিরোধী দলীয় নেতা ছিলেন। তিনি আওয়ামী লীগের আহ্বায়কও ছিলেন। সোহরাওয়ার্দীর অসামান্য ও গতিশীল ব্যক্তিত্বই নতুন মন্ত্রিসভার প্রধান লক্ষণীয় দিক ছিল। কিন্তু সোহরাওয়ার্দী মন্ত্রিসভা এক বছরের চেয়ে খুব বেশি দিন স্থায়ী হয়নি। সোহরাওয়ার্দীর মত একজন শক্তিশালী প্রধানমন্ত্রী ও প্রতিভাধর রাজনীতিক প্রেসিডেন্ট ইক্সান্দার মীর্জার প্রতি চ্যালেঞ্জ হয়ে দেখা দেন। ফলে ইক্সান্দার মীর্জা সোহরাওয়ার্দীর প্রধানমন্ত্রী থাকার বিষয়টি সুনজরে দেখেননি। এদিকে, কিছুসংখ্যক প্রভাবশালী রিপাবলিকান দলীয় সদস্য পশ্চিম-পাকিস্তানের এক ইউনিট ব্যবস্থা ভেঙ্গে দেয়ার পক্ষে মত ব্যক্ত করেন। কিন্তু সোহরাওয়ার্দী দৃঢ়তার সাথে এক ইউনিট ব্যবস্থাকে সমর্থন করেন এবং পশ্চিম পাকিস্তানকে একটি প্রদেশ রাখার পক্ষেই প্রচার অভিযানে লিপ্ত হন। ফলে কিছু সংখ্যক রিপাবলিকান সদস্য সোহরাওয়ার্দীর মন্ত্রিসভার উপর হতে সমর্থন প্রত্যাহার করলে অক্টোবর ১৯৫৭ সোহরাওয়ার্দীর কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা নাজুক অবস্থায় পতিত হয়। তখন সোহরাওয়ার্দী জাতীয় পরিষদের সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের সমর্থন ও

আস্থা ভোগ করেন কিনা তা পরীক্ষা করার জন্য জাতীয় পরিষদের অধিবেশন আহ্বান করার জন্য প্রেসিডেন্টকে তিনি পরামর্শ দেন। কিন্তু সোহরাওয়ার্দীর এ পরামর্শ প্রেসিডেন্ট ইক্সান্দার মীর্জা অগ্রাহ্য করেন। ইক্সান্দার মীর্জা সোহরাওয়ার্দীকে অবিলম্বে পদত্যাগ করতে বলেন, অন্যথায় তিনি সোহরাওয়ার্দীকে বরখাস্ত করবেন বলে জানিয়ে দেন। এরূপ বিকল্পহীন অবস্থায় সোহরাওয়ার্দী ১৮ অক্টোবর ১৯৫৭ প্রধানমন্ত্রীর পদে ইস্তফা দেন।

সোহরাওয়ার্দীকে জাতীয় পরিষদে তাঁর শক্তি-পরীক্ষার কোন সুযোগ না দিয়ে তাঁকে প্রধানমন্ত্রীর পদ ত্যাগ করতে বাধ্য করে ইক্সান্দার মীর্জা স্পষ্টভাবেই সংসদীয় রীতি-পদ্ধতি লঙ্ঘন করেন। এও লক্ষণীয় যে, সোহরাওয়ার্দীকে প্রধানমন্ত্রীর পদ হতে অব্যাহতিদানের ব্যাপারে প্রেসিডেন্ট তাঁর সিদ্ধান্ত একজন বিশিষ্ট রিপাবলিকান সদস্য মোজাফ্ফর আলী কিজিলবাসের মাধ্যমে জানান।^{১৭}

সোহরাওয়ার্দীর পর আই.আই.চন্দ্রীগড়কে যখন কেন্দ্রে মন্ত্রিসভা গঠনের আহ্বান জানানো হয়, তখন চন্দ্রীগড় বিরোধী দলের নেতা ছিলেন। চন্দ্রীগড় মুসলিম লীগ দলীয় নেতা ছিলেন এবং তিনি যে কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা গঠন করেন তার পশ্চাতে রিপাবলিকান পার্টি, কৃষক-শ্রমিক দল ও নেজামে ইসলামী পার্টিরও ব্যাপক সমর্থন ছিল। এম.আহমদ মন্তব্য করেন, যে কোন মানদণ্ড অনুযায়ীই চন্দ্রীগড় একজন দুর্বল প্রধানমন্ত্রী ছিলেন। তাঁর মন্ত্রিসভার সদস্যকে, এমন কি তাঁর নিজস্ব মুসলিম লীগ দলীয় সদস্যকেও বাছাই করার ব্যাপারে তাঁর কোন বক্তব্য ছিল না। এমনকি মুসলিম লীগ পার্লামেন্টারি পার্টির মধ্যেও তাঁর চেয়ে কর্তৃত্বশালী নেতা ছিলেন।

কিন্তু চন্দ্রীগড় কোয়ালিশন মন্ত্রিসভাও পূর্ববর্তী কোয়ালিশন মন্ত্রিসভাগুলোর তুলনায় অত্যন্ত দুর্বল ছিল এবং দু'মাসের চেয়েও কম সময় স্থায়ী হয়। পাকিস্তানে পশ্চিম-পাকিস্তানের রাজনৈতিক প্রাধান্য প্রতিষ্ঠার জন্য রিপাবলিকান পার্টি ও মুসলিম লীগের মধ্যকার প্রতিদ্বন্দ্বিতাই চন্দ্রীগড় মন্ত্রিসভার পতনের মূল কারণ। ১৯৫৪ সালের নির্বাচনের পর পূর্ব-বাংলায় মুসলিম লীগ এর সকল শক্তি হারিয়ে ফেলে। সুতরাং পশ্চিম-পাকিস্তানে রাজনৈতিক শক্তিবৃদ্ধি করা মুসলিম লীগ ও রিপাবলিকান পার্টি এদের নিজস্ব অস্তিত্ব টিকিয়ে রাখার পক্ষে অপরিহার্য বলে দেখতে পায়। মুসলিম লীগ দীর্ঘকাল কেন্দ্রে ক্ষমতাসীন থাকলে, তা পশ্চিম-পাকিস্তানে উত্তরোত্তর আরো শক্তিশালী হয়ে রিপাবলিকান দলের শক্তি বিনষ্ট করবে এ আশঙ্কায় রিপাবলিকান দল কেন্দ্রে মুসলিম লীগের মন্ত্রিসভা টিকিয়ে রাখতে অনিচ্ছুক হয়। আর মুসলিম লীগও এর মর্যাদা ও জনপ্রিয়তা পুনরুদ্ধার করার দিকেই মনোযোগ ও কর্মশক্তি নিয়োগ করে এবং শাসন সমস্যাতির প্রতি অবহেলা দেখায়।^{১৮} এ অবস্থায় রিপাবলিকান দল ও মুসলিম লীগের মধ্যকার দ্বন্দ্ব-বিরোধ মীমাংসার বাইরে চলে যায় এবং ১৬ ডিসেম্বর ১৯৫৭ চন্দ্রীগড় মন্ত্রিসভা পদত্যাগ করে।

আই.আই. চন্দ্রীগড়ের পর মালিক ফিরোজ খান নুন ১৬ ডিসেম্বর ১৯৫৭ পাকিস্তানের প্রধানমন্ত্রী হন। নুন মন্ত্রিসভা রিপাবলিকান মন্ত্রিসভাই ছিল এবং আওয়ামী লীগের সমর্থনই একে ক্ষমতায় টিকিয়ে রাখে। কেন্দ্রে নুন মন্ত্রিসভাকে সমর্থন করে আওয়ামী লীগ পূর্ব-বাংলায় এর নিজস্ব মন্ত্রিসভা বহাল রাখতে চায়। জনগণের মধ্যে অন্যান্য দলের ভিত্তি ছিল কিন্তু তাদের মধ্যে রিপাবলিকান দলের প্রতি কোন সমর্থন বা ভিত্তি ছিল না।

ফিরোজ খান নুন ক্ষমতায় আসার পর আওয়ামী লীগ নেতা সোহরাওয়ার্দীর সাথে তাঁর একটা সমঝোতা বা মৈত্রী গড়ে ওঠে। পাকিস্তানের পরবর্তী প্রেসিডেন্ট পদে ফিরোজ খান নুনকে সমর্থন দানের আশ্বাসও সোহরাওয়ার্দী দেন বলে বিশ্বাস করা হয়। অধিকন্তু, নুন প্রধানমন্ত্রী হওয়ার পর রিপাবলিকান দলের উপর মীর্জার প্রভাব হ্রাস পেতে থাকে। মুসলিম লীগ ও আওয়ামী লীগ পূর্ব হতেই মীর্জার উপর বিক্ষুব্ধ ছিল। এদিকে ১১ ফেব্রুয়ারি ১৯৫৯ দেশের সাধারণ নির্বাচন অনুষ্ঠানের শেষ তারিখ হিসেবে ধার্য করা হয়। এরূপ পরিস্থিতিতে নুন-সোহরাওয়ার্দী জোট যদি স্থায়ী ও সফল হয়, তাহলে মীর্জা পুনরায় প্রেসিডেন্ট নির্বাচিত হওয়ার কোন সম্ভাবনা দেখতে পাননি। সুতরাং মীর্জা-নুন-সোহরাওয়ার্দী জোটকে সুনজরে দেখেননি। সাধারণ নির্বাচনের সর্বশেষ তারিখ ঘোষণা করা হলে রাজনৈতিক অস্থিরতাও দ্রুত বৃদ্ধি পায়। এ অবস্থায় প্রেসিডেন্ট মীর্জা ৭ অক্টোবর ১৯৫৮ দেশে সামরিক আইন জারি করলে নুন মন্ত্রিসভার পতন ঘটে। আর সে সঙ্গে পাকিস্তানের প্রথম বারের সংসদীয় শাসন ব্যবস্থারও বিলুপ্তি ঘটে।^{৩৭}

অন্তর্বর্তীকালীন কেন্দ্রীয় আইনসভা (১৯৪৭-১৯৫৮)

১৯৪৭ সালে প্রথম গণপরিষদ গঠিত হয়। যার মূল দায়িত্ব ছিল পাকিস্তানের জন্য শাসনতন্ত্র রচনা করা। কিন্তু শাসনতন্ত্র রচনাকাল পর্যন্ত অন্তর্বর্তীকালীন সময়ের জন্য দেশের কেন্দ্রীয় আইনসভা হিসেবে কার্য পরিচালনার দায়িত্বও এর উপর ন্যস্ত থাকে। আইনসভা হিসেবে এর দায়িত্ব থাকে সরকার নিয়ন্ত্রণ ও সমর্থন করা, আইন প্রণয়ন করা এবং বাজেট পাস করা। তত্ত্বগতভাবে, গণ-পরিষদে কোন সরকার বা সরকার-বিরোধী দল থাকে না। কিন্তু কেন্দ্রীয় আইনসভারূপে কার্য করায় কেন্দ্রীয় সরকার তথা মন্ত্রিসভা এ পরিষদের নিকট দায়ী থাকে। প্রকৃতপক্ষে এ আইনসভা ক্ষমতামূল্যে হতে পারেনি, মন্ত্রিসভাকে নিয়ন্ত্রণ করতে সক্ষম হয়নি। কারণ রাজনৈতিক ক্ষমতা দখলের সংগ্রাম এ সভায় হয়নি, যা চলে গণ-পরিষদে। এর প্রধান কারণগুলো হলো এ গণ-পরিষদ আইন প্রণয়নের কার্যকে দ্বিতীয় পর্যায়ের মনে করে; নেতৃস্থানীয় সদস্যগণ অন্য বহুবিদ কাজে লিপ্ত থাকেন, সরকারি পদে নিয়োজিত থাকেন; পরিষদে সরকারি দলের অত্যধিক সংখ্যাধিক্য থাকে। সুতরাং বিরোধী দল কর্তৃক কোন বিকল্প (Alternative) মন্ত্রিসভার সম্ভাবনা থাকেনি। মন্ত্রিসভার ওপর একমাত্র নিয়ন্ত্রণ থাকে পরিষদে প্রশ্ন উত্থাপন প্রথা। কিন্তু প্রশ্নের সংখ্যা সীমাবদ্ধ রাখা হয়; পরিষদের খুব কম অধিবেশন হয় এবং অধিবেশন খুব স্বল্পকালীন হয়। সর্বোপরি, দলীয় শৃঙ্খলা, অত্যধিক সংখ্যাগরিষ্ঠের সমর্থনহেতু এবং শক্তিশালী বিরোধী দলের অভাব ও বিকল্প সরকারের সম্ভাবনাহীনতার ফলে মন্ত্রিসভাই আইনসভাকে নিয়ন্ত্রণ করে; মন্ত্রিসভার উপর আইন সভার প্রভাব থাকে অকিঞ্চিৎকর।

মোটকথা, এ অন্তর্বর্তী আইনসভা স্বীয় মর্যাদা রক্ষায় ও কর্তব্য পালনে ব্যর্থ হয়। এর কারণগুলো কিং কালার্ড অত্যন্ত সংক্ষেপে উল্লেখ করেন: “ইহা জাতীয় আইনসভা হিসেবে অত্যন্ত ক্ষুদ্রসভা ছিল এবং এর অধিকাংশ সদস্য অন্য প্রকারের সরকারি পদে ও দায়িত্বে নিয়োজিত ছিলেন। এটি জাতির প্রকৃত প্রতিনিধিত্বের অধিকার হারিয়ে বসে; এবং দিনে দিনে জনসমর্থন হারাতে থাকে: এ সভায় বিরোধীদল অত্যন্ত ক্ষুদ্র ও প্রভাবহীন ছিল। সরকার এ সভাকে বেশি গুরুত্ব প্রদান করতো না। এর অধিবেশন ক্ষমতামূল্যীদের খুশি খেয়ালমত স্বল্পকালীন হতো এটা যেন সদস্যদের অবসর কাটানোর স্থান ছিল, মন্ত্রিসভা গঠনে ও বাতিলে এর কোন হাত ছিল না।”

কিন্তু দ্বিতীয় গণপরিষদ তথা পার্লামেন্টের প্রকৃতি ও আকার প্রথম পরিষদ হতে সম্পূর্ণ পৃথক ছিল। দ্বিতীয় গণপরিষদে তিনটি প্রধান দল ছিল, যথা- আওয়ামী লীগ, মুসলিম লীগ ও যুক্তফ্রন্ট। পরে মুসলিম লীগের একটি অংশ ‘রিপাবলিকান’ দল গঠন করে। দ্বিতীয় গণপরিষদের আমলে সরকারের উত্থান-পতনে পরিষদই প্রভাবশালী প্রমাণিত হয়, এতে একক কোন দল সংখ্যাগরিষ্ঠ না থাকায় কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা গঠন করতে হয়। বিভিন্ন দলগুলোর অস্থিরতা ও জোট পরিবর্তনের ফলে মন্ত্রিসভার ঘন ঘন উত্থান-পতন ও রদবদল হয়। তদুপরি প্রেসিডেন্ট ইক্সান্দার মীর্জা কর্তৃক রাজনীতিতে হস্তক্ষেপ ও রাজনৈতিক দলাদলিতে ইন্ধন যোগানের ফলে পার্লামেন্টারি পদ্ধতির সরকার সুপ্রতিষ্ঠিত হতে পারে নি। প্রেসিডেন্টের প্রাসাদ রাজনৈতিক ষড়যন্ত্রের আশ্রয় পরিণত হয়। সরকারের উত্থান-পতন ঘটতো আইন পরিষদে নয়, প্রেসিডেন্টের প্রাসাদে। হোসেন শহীদ সোহরাওয়ার্দী পার্লামেন্টারি শাসন পদ্ধতি প্রতিষ্ঠিত করতে গিয়ে এ চক্রান্তে অগণতান্ত্রিক পদ্ধতিতে অপসারিত হন। ১৯৫৬ এর শাসনতন্ত্র অনুযায়ী সাধারণ নির্বাচনকে উপলক্ষ্য করে রাজনৈতিক দলগুলোর মধ্যে পরিষদের ভিতরে ও বাইরে ক্ষমতাদখলের লড়াইয়ে যে পরিস্থিতির সৃষ্টি হয়, এর সুযোগে ও অজুহাতে ১৯৫৮ সালে সামরিক আইন জারি করা হয় এবং শাসনতন্ত্র ও শাসনতান্ত্রিক শাসন তথা পার্লামেন্ট ও সরকার বাতিল করা হয়।^{১৩}

পূর্ব-পাকিস্তানে (পূর্ব-বাংলায়) সংসদীয় সরকার

পাকিস্তানের কেন্দ্রীয় সরকারের ন্যায় প্রদেশগুলোর ক্ষেত্রেও রাজনৈতিক স্থিতিহীনতা, রাজনৈতিকগণের ক্ষমতালিপ্সা, ষড়যন্ত্র-প্রবণতা, সুসংগঠিত রাজনৈতিক দলের অভাব, গণতান্ত্রিক ও সংসদীয় রীতি-নীতির প্রতি অশ্রদ্ধা, কেন্দ্রীয় সরকারের অনুচিত হস্তক্ষেপ ইত্যাদি কারণে সংসদীয় শাসন-ব্যবস্থার কার্যকারিতা নৈরাশ্যজনকই হয়। পূর্ব-বাংলার ক্ষেত্রেও এর কোন ব্যতিক্রম ঘটেনি। এখানে সরকারগুলো অত্যন্ত ক্ষণভঙ্গুর হয়।

জনসংখ্যার দিক দিয়ে পাকিস্তানের বৃহত্তম প্রদেশ তৎকালীন পূর্ব বাংলার প্রাদেশিক পরিষদে (১৯৪৬ সালে নির্বাচিত) মুসলিম লীগের সংখ্যাগরিষ্ঠতা ছিল। সুতরাং উক্ত দলের নেতা খাজা নাজিম উদ্দীন ১৯৪৭ সালে পূর্ব-বাংলার প্রথম মন্ত্রিসভা গঠন করেন। তখন গভর্নর জেনারেল মোহাম্মদ আলী জিন্নাহ একজন ইংরেজ স্যার ফ্রেডারিক বোর্নকে (Sir Frederick Bourne) পূর্ব-বাংলায় প্রথম গভর্নর নিয়োগ করেন। নাজিম উদ্দীন পূর্ব-বাংলায় মুখ্যমন্ত্রী থাকাকালে ১৯৪৮ সালে বাংলা ভাষাকে রাষ্ট্রভাষা করার দাবি পূর্ব-বাংলার প্রথম রাজনৈতিক আন্দোলনের সূত্রপাত ঘটায়। পাকিস্তানের সংখ্যাগরিষ্ঠ সম্প্রদায় বাঙ্গালিদের মাতৃভাষা বাংলাকে উপেক্ষা করে ‘কেবল উর্দুকে পাকিস্তানের রাষ্ট্রভাষা করা হবে’ বলে জিন্নাহ স্পষ্টভাবে ঘোষণা করেন। মুখ্যমন্ত্রী নাজিম উদ্দীন নিজে বাঙ্গালি হওয়া সত্ত্বেও জিন্নাহর বক্তব্যকে সমর্থন করে বাংলা ভাষাকে রাষ্ট্রভাষা করার দাবির বিরোধিতা করেন।

সেপ্টেম্বর ১৯৪৮ জিন্নাহর মৃত্যু হলে নাজিম উদ্দীন পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রীর পদ ত্যাগ করে পাকিস্তানের গভর্নর জেনারেল নিযুক্ত হন। পূর্ব-বাংলার প্রাদেশিক পরিষদের মুসলিম লীগ দলীয় সদস্যগণ মুখ্যমন্ত্রী হিসেবে মনোনীত করার জন্য একজন নেতা নির্বাচন করতে চান। কিন্তু তাঁরা এরূপ নেতা নির্বাচনের কোন সুযোগ পাননি।^{১৪} কারণ একজন প্রাদেশিক মন্ত্রী নূরুল আমীনকে মুখ্যমন্ত্রী নিয়োগ করার জন্য গভর্নর জেনারেল পূর্ব-বাংলার গভর্নরকে নির্দেশ দেন। ফলে নূরুল আমীন সেপ্টেম্বর ১৯৪৮ পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী হন। গভর্নর

জেনারেলের এ কার্যব্যবস্থা সংসদীয় রীতি-নীতির লঙ্ঘনস্বরূপই ছিল। অবশ্য, এর ফলে আওয়ামী লীগ গঠনের সময় অসন্তুষ্ট মুসলিম লীগ সদস্যগণের সমর্থন লাভ করা সোহরাওয়ার্দীর পক্ষে সহজসাধ্য হয়।

পূর্ব-বাংলায় নূরুল আমীন মন্ত্রিসভা ১৯৫৪ সাল পর্যন্ত স্থায়ী এবং তা স্থিতিশীল হয়। কিন্তু তখন পূর্ব-বাংলার সাধারণ মানুষের অর্থনৈতিক অবস্থা ক্রমশ শোচনীয় হয়ে পড়ে। কেন্দ্রীয় সরকার কর্তৃক পূর্ব-বাংলার প্রতি বৈষম্যমূলক নীতি গ্রহণের ফলে তাদের দুঃখ-দুর্দশা আরো বৃদ্ধি পায়। পূর্ব-বাংলায় পূর্ণ-প্রাদেশিক স্বায়ত্তশাসনের দাবি উত্থাপিত হয়। সর্বশেষে, নূরুল আমীন পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী থাকার সময়েই ১৯৫২ সালে পূর্ব-বাংলায় বাংলা ভাষাকে রাষ্ট্রভাষা করার দাবিতে ঐতিহাসিক ভাষা আন্দোলন চূড়ান্ত রূপ লাভ করে।

পূর্ব-বাংলার জনসাধারণের ক্রমবর্ধমান অসন্তোষ ও সরকার-বিরোধী মনোভাবের পরিপ্রেক্ষিতে নূরুল আমীন মন্ত্রিসভা ভীত হয়ে পড়ে। ১৯৪৯ সালে প্রাদেশিক পরিষদের একটি গুরুত্বপূর্ণ আসনের উপ-নির্বাচনে নূরুল আমীন সরকারের প্রার্থী পরাজিত হওয়ার পর, এ সরকার প্রাদেশিক পরিষদের ১৭১টি আসনের মধ্যে ৩৪টি আসনই শূন্য থাকা সত্ত্বেও সে সকল আসন পূরণের জন্য উপ-নির্বাচন দিতে অস্বীকার করেন। যা গণতান্ত্রিক রীতি-নীতি লঙ্ঘনের স্পষ্ট দৃষ্টান্তস্বরূপ ছিল। এমনকি ১৯৪৬ সালে নির্বাচিত প্রাদেশিক পরিষদের পাঁচ বছরব্যাপী মেয়াদকাল স্বাধীনতা লাভের পর এর প্রথম অধিবেশনের সময় হতে ধরেও পরিষদকে ১৯৫৩ সাল পর্যন্ত কাজ করতে দেয়া হয়। এর পরও নূরুল আমীন সরকারের অনুরোধক্রমে গণপরিষদ পূর্ব-বাংলার প্রাদেশিক আইনসভার মেয়াদ আরো এক বছরের জন্য বৃদ্ধি করে। এতেও নির্বাচকমন্ডলীর মোকাবেলা করতে নূরুল আমীন মন্ত্রিসভার অনীহাই প্রকাশ পায়।

নূরুল আমীন মুখ্যমন্ত্রী থাকাকালে পূর্ব-বাংলায় দু'জন অ-বাঙ্গালি গভর্নর নিয়োগ করা হয়। ১৯৫০ সালে মালিক ফিরোজ খান নুন এবং ১৯৫৩ সালে চৌধুরী খালিকুজ্জামান এ প্রদেশের গভর্নর নিযুক্ত হন।

১৯৫৪ সালে অনুষ্ঠিত পূর্ব-বাংলার প্রাদেশিক নির্বাচনে যুক্তফ্রন্ট অভূতপূর্ব বিজয় লাভ করে এবং মুসলিম লীগের চরম ভরাডুবি ঘটে। যুক্তফ্রন্টের প্রধান প্রধান অঙ্গদলগুলো ছিল- আওয়ামী লীগ, কৃষক-শ্রমিক পার্টি ও নেজামে ইসলাম।^{১০}

নির্বাচনে পরাজয়ের ফলে নূরুল আমীন মন্ত্রিসভার পতন ঘটে। যুক্তফ্রন্টের নেতা হিসেবে ফজলুল হক এপ্রিল ১৯৫৪ পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী হন এবং তাঁর মন্ত্রিসভা গঠন করেন। এর ফলে পূর্ব-বাংলায় সাত বছরব্যাপী মুসলিম লীগের একচ্ছত্র শাসনের অবসান ঘটে। কিন্তু ফজলুল হকের নেতৃত্বে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভা ক্ষমতায় আসার পর পরই পূর্ব-বাংলার শিল্প এলাকাগুলোতে বাঙ্গালি-অবাঙ্গালি মুসলমানদের মধ্যে দাঙ্গা সংঘটিত হয়। যুক্তফ্রন্ট অভিযোগ করে যে, নতুন প্রাদেশিক মন্ত্রিসভাকে হয়ে প্রতিপন্ন করার জন্যই সুপারিকল্পিতভাবে এ দাঙ্গা সংঘটন করা হয়। প্রদেশের আইন-শৃঙ্খলা পরিস্থিতি প্রাদেশিক সরকারের নিয়ন্ত্রণের বাইরে চলে গেলে কেন্দ্রীয় সরকার দু'মাস পর ২৯ মে ১৯৫৪ পূর্ব-বাংলার ফজলুল হক মন্ত্রিসভা ভেঙ্গে দেন এবং এ প্রদেশের উপর গভর্নরের শাসন জারি করেন। প্রাদেশিক পরিষদকে অধিবেশনে মিলিত হতে দেয়া হয়নি। গভর্নরের কার্যভার গ্রহণের জন্য মেজর জেনারেল ইক্ষান্দার মীর্জাকে করাচী হতে পূর্ব-বাংলায় প্রেরণ করা হয়।

পূর্ব-বাংলায় গভর্নরের শাসন ২ জুন ১৯৫৫ পর্যন্ত বহাল রাখা হয়। ইতোমধ্যে অক্টোবর ১৯৫৪ ইন্সপেক্টর মীর্জা স্বরাজ মন্ত্রী হিসেবে কেন্দ্রীয় সরকারে যোগদান করার জন্য করাচীতে প্রত্যাগমন করেন। অতঃপর প্রথম স্যার টমাস ইলিস এবং তার পর বিচারপতি শাহাবুদ্দীন পূর্ব-বাংলার অস্থায়ী গভর্নর হিসেবে দায়িত্ব পালন করেন।^{১১}

পূর্ব-বাংলায় গভর্নরের শাসন চলাকালে যুক্তফ্রন্ট দ্বিধা-বিভক্ত হয়ে পড়ে। সোহরাওয়ার্দীর নেতৃত্বাধীনে আওয়ামী লীগ যুক্তফ্রন্ট হতে পৃথক হয়ে পড়ে এবং ফজলুল হক তখনো যুক্তফ্রন্টের অবশিষ্টাংশের নেতা থেকে যান। উভয় দলই প্রাদেশিক মন্ত্রিসভা গঠনের উদ্দেশ্যে কেন্দ্রীয় সরকারের অনুগ্রহ লাভের জন্য প্রতিদ্বন্দ্বিতায় লিপ্ত হয়। কারণ উভয় দলই মন্ত্রিসভা গঠনের মত সংখ্যাগরিষ্ঠতা রয়েছে বলে দাবি করলেও, কোন দলকে মন্ত্রিসভা গঠনের সুযোগ দান করা হবে, তা কেন্দ্রীয় সরকার স্থির করবে।

যা-হোক, দীর্ঘ এক বছর পর পূর্ব-বাংলায় সংসদীয় শাসন পুনঃপ্রবর্তিত হয়। কেন্দ্রীয় মন্ত্রিসভার অন্যতম সদস্যপদে সোহরাওয়ার্দী আসীন থাকা সত্ত্বেও যুক্তফ্রন্ট নেতা ফজলুল হক কেন্দ্রীয় সরকারের আশীর্বাদ লাভে সমর্থ হন। ফজলুল হকের মনোনীত প্রার্থী হিসেবে কেন্দ্রীয় মন্ত্রী আবু হোসেন সরকার জুন ১৯৫৫ পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী নিযুক্ত হন এবং মন্ত্রিসভা গঠন করেন।

এও স্পষ্ট যে, অ-মুসলমান সদস্যগণের উল্লেখযোগ্য সমর্থন ব্যতীত এবং ক্ষুদ্র ক্ষুদ্র দলগুলো যুক্তফ্রন্টের প্রতি অব্যাহতভাবে অনুগত না থাকলে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভার পক্ষে প্রাদেশিক পরিষদে সংখ্যাগরিষ্ঠতা ভোগ করা কোন ক্রমেই সম্ভব হতো না।^{১২}

কংগ্রেস দলীয় সদস্যগণ যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভার প্রতি সমর্থন জ্ঞাপন করেন। টিকিয়ে রাখার উদ্দেশ্যে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভায় কংগ্রেস, তফশিলী সম্প্রদায় ও ইউনাইটেড প্রোগ্রেসিভ পার্লামেন্টারি পার্টির সদস্যগণকে অন্তর্ভুক্ত করা হয়। এরূপ বিভিন্নমুখী দলের কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা এক বছর তিন মাস স্থায়ী হয়। কিন্তু প্রাদেশিক আইনপরিষদে এ মন্ত্রিসভা সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের আস্থা ও সমর্থন ভোগ করে কিনা, তা বিচার করার জন্য এ মন্ত্রিসভা উক্ত পরিষদের কোন অধিবেশন আহ্বান করতে অস্বীকার করে। এরূপ অস্বীকৃতি জ্ঞাপন করে উক্ত মন্ত্রিসভা সংসদীয় রীতি-নীতি মারাত্মকভাবে লঙ্ঘন করে।

পাকিস্তানের সংবিধান রচিত হওয়ার পর কেন্দ্রীয় স্বরাষ্ট্রমন্ত্রী ফজলুল হক ৫ মার্চ ১৯৫৬ পূর্ব-বাংলার গভর্নর নিযুক্ত হন। উক্ত মার্চ মাসে পূর্ব-বাংলার প্রাদেশিক আইন পরিষদের অধিবেশন আহ্বান করা হয়। কিন্তু সংক্ষিপ্ত নোটিশদানের কারণে পরিষদের স্পিকার বাজেট বিবেচনার জন্য গ্রহণ করতে অস্বীকার করেন। ফলে প্রাদেশিক আইন পরিষদের উক্ত অধিবেশনে বাজেট পাস করে নিতে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভা ব্যর্থ হয়। অবস্থার পরিপ্রেক্ষিতে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভাকে টিকে রাখার উদ্দেশ্যে গভর্নর প্রাদেশিক আইন সভার অধিবেশন অনির্দিষ্টকালের জন্য স্থগিত রাখেন। শুধু তাই নয়, প্রাদেশিক সরকার সংবিধান অনুসারে চলতে পারছে না এ অজুহাতে জরুরি ক্ষমতাবলে পূর্ব-বাংলার উপর কেন্দ্রীয় সরকারের শাসন বলবৎ করা হয়। কিছুদিন পর কেন্দ্রীয় শাসন প্রত্যাহার করে আবু হোসেন সরকারের নেতৃত্বে যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভাই পুনঃপ্রতিষ্ঠা করা হয়। এতেও শাসনের স্বাভাবিক রীতি-নীতি স্পষ্টভাবে লঙ্ঘন করা হয়। কারণ, যখন যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভা আইনপরিষদে বাজেট পাস করাতে ব্যর্থ হয় তখন বিরোধী দল আওয়ামী লীগের নেতাকে মন্ত্রিসভা গঠন এবং আইনসভায় এর সংখ্যাগরিষ্ঠতা প্রমাণের সুযোগ দেয়া উচিত ছিল।

ইত্যবসরে, স্থানীয় ও জাতীয় প্রশ্নে মতানৈক্যের কারণে চারটি ক্ষুদ্র দল-গণতন্ত্রী দল, কংগ্রেস, তফশিলী জাতি ফেডারেশন ও ইউনাইটেড প্রোগ্রেসিভ পার্টি কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা হতে এদের সমর্থন প্রত্যাহার করে। ফলে স্পষ্টত যুক্তফ্রন্ট খণ্ড-বিখণ্ড হয়ে পড়ে এবং সরকার মন্ত্রিসভা আইনপরিষদে সংখ্যাগরিষ্ঠতা হারায়। আওয়ামী লীগও আবু হোসেন সরকারের যুক্তফ্রন্ট মন্ত্রিসভাকে পরাজিত করার মত যথেষ্ট শক্তি অর্জন করে। অন্যান্য দলের সমর্থন বঞ্চিত কৃষক শ্রমিক দলীয় মন্ত্রিসভার পতন স্পষ্ট হয়ে দেখা দেয়।

এরূপ পরিস্থিতিতে আগষ্ট ১৯৫৬ প্রাদেশিক আইন পরিষদের অধিবেশন আহ্বান করা হয়। কিন্তু উক্ত আইন পরিষদে সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের সমর্থন লাভে ব্যর্থ হয়ে সরকার মন্ত্রিসভা পরাজিত হবে সুনিশ্চিত ছিল। সুতরাং, উক্ত মন্ত্রিসভা টিকিয়ে রাখার জন্য মুখ্যমন্ত্রীর পরামর্শক্রমে গভর্নর উক্ত পরিষদের অধিবেশন শুরু হওয়ার মাত্র কয়েক ঘণ্টা পূর্বে অধিবেশন স্থগিত ঘোষণা করেন। এতেও সরকার মন্ত্রিসভা কর্তৃক সংসদীয় রীতি-নীতির প্রতি চরম অশ্রদ্ধাবোধই প্রমাণিত হয়।

অবশেষে কেন্দ্রীয় সরকারের হস্তক্ষেপে ও চাপের পরিপ্রেক্ষিতে ১৯৫৬ সালের শেষ দিকে সরকার মন্ত্রিসভাকে পদত্যাগ করতে হয়। এর ফলে এমন এক সরকারের অবসান ঘটে, যা সংসদীয় গণতন্ত্রের রীতি-নীতি ও নিয়ম-কানুন সুপরিপক্কভাবে লঙ্ঘন করার জন্য কুখ্যাত ছিল।^{১০}

অতঃপর ৬ সেপ্টেম্বর ১৯৫৬ প্রাদেশিক আইন-পরিষদের বিরোধী দলীয় নেতা আতাউর রহমান খান (আওয়ামী লীগ) পূর্ব-বাংলার মুখ্যমন্ত্রী হন এবং নতুন মন্ত্রিসভা গঠন করেন। যা স্পষ্টতই সংসদীয় রীতি-পদ্ধতির অনুসারী ছিল।^{১১} তাঁর মন্ত্রিসভায় কংগ্রেস ও গণতন্ত্রী দলীয় সদস্যগণকেও অন্তর্ভুক্ত করা হয়। এ মন্ত্রিসভা গঠিত হওয়ার পর পরই ১২ সেপ্টেম্বর রিপাবলিকানদের সমর্থন সহযোগে সোহরাওয়ার্দীর নেতৃত্বে আওয়ামী লীগ কেন্দ্রেও ক্ষমতাসীন হয়। প্রাদেশিক আইন-পরিষদের অধিবেশন আহ্বান করা হলে আতাউর রহমান মন্ত্রিসভা এর প্রধান প্রতিদ্বন্দ্বী যুক্তফ্রন্টের বিরুদ্ধে ১৪৩-৮৫ ভোটে আইন সভার আস্থা অর্জনে সমর্থন হয়।

কিন্তু আওয়ামী লীগ মন্ত্রিসভাকে শীঘ্রই দলীয় অভ্যন্তরীণ কোন্দলের কারণে জটিল সমস্যার সম্মুখীন হতে হয়। প্রধানমন্ত্রী সোহরাওয়ার্দীর পাশ্চাত্যপন্থী বৈদেশিক নীতির সাথে মতানৈক্য হওয়ার কারণে মওলানা ভাসানী আওয়ামী লীগের সভাপতির পদ ত্যাগ করেন এবং জুলাই ১৯৫৭ ন্যাশনাল আওয়ামী পার্টি গঠন করেন। তখন প্রাদেশিক পরিষদের কিছু সংখ্যক (২৮ জন) আওয়ামী লীগ দলীয় সদস্যও আওয়ামী লীগ ত্যাগ করে ভাসানীর নব গঠিত ন্যাপ দলে যোগদান করেন। এতে প্রদেশে আওয়ামী লীগ মন্ত্রিসভার স্থায়িত্বে হুমকী দেখা দেয়। আওয়ামী লীগ যুক্তফ্রন্টের সাথে মৈত্রীজোটে আবদ্ধ হওয়ার চেষ্টা করে, কিন্তু তা ব্যর্থতায় পর্যবসিত হয়। প্রাদেশিক পরিষদের কয়েকজন আওয়ামী লীগ দলীয় ও গণতন্ত্রী দলীয় সদস্য আতাউর রহমানের নেতৃত্বাধীন আওয়ামী লীগ কংগ্রেস মন্ত্রিসভার উপর হতে সমর্থন প্রত্যাহার করার সিদ্ধান্ত গ্রহণ করেন। ফলে এ মন্ত্রিসভা প্রাদেশিক পরিষদে বাজেট পাস করিয়ে নিতে ব্যর্থ হয়। ক্ষমতায় টিকে থাকার উদ্দেশ্যে এ মন্ত্রিসভা প্রাদেশিক পরিষদের অধিবেশন স্থগিত রাখার জন্য গভর্নরকে পরামর্শ দান করে। কিন্তু গভর্নর উক্ত মন্ত্রিসভা ইতোমধ্যে আইন পরিষদের আস্থা হারিয়ে ফেলার কারণে এর পরামর্শ অনুযায়ী কাজ না করে

অনুরূপ ব্যবস্থা গ্রহণ করেন। তিনি ৩১ মার্চ ১৯৫৯ আওয়ামী লীগের আতাউর রহমান মন্ত্রিসভা ভেঙ্গে দেন এবং সাবেক মুখ্যমন্ত্রী কৃষক-শ্রমিক পাটির আবু হোসেন সরকারকে নতুন প্রাদেশিক মন্ত্রিসভা গঠনের জন্য আমন্ত্রণ জানান। কিন্তু তখন কেন্দ্রে আওয়ামী লীগের সমর্থনের উপর নির্ভরশীল ফিরোজ খান নুনের মন্ত্রিসভা ক্ষমতায় ছিল। স্বভাবতই আওয়ামী লীগের কোয়ালিশন মন্ত্রিসভাকে পূর্ব-বাংলায় টিকে রাখার জন্য কেন্দ্রীয় সরকার গভর্নরকে অবিলম্বে বরখাস্ত করেন এবং আওয়ামী লীগের মন্ত্রিসভাকে প্রদেশে পুনরায় বহাল করা হয়। কিন্তু আতাউর রহমানের মন্ত্রিসভা প্রাদেশিক পরিষদের সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের আস্থাভাজন ছিল না।

কিন্তু আওয়ামী লীগের মন্ত্রিসভা প্রদেশে আর বেশিদিন টিকতে পারেনি। ১৮ জুন ১৯৫৮ যখন কিছু সংখ্যক হিন্দু সদস্য ও ন্যাপ দলীয় সদস্য মন্ত্রিসভার উপর হতে সমর্থন প্রত্যাহার করেন, তখন প্রাদেশিক পরিষদে কয়েক ভোটে আতাউর রহমান মন্ত্রিসভার পরাজয় ঘটে। উক্ত দিবসে কৃষক-শ্রমিক দলের আবু হোসেন সরকারকে নতুন মন্ত্রিসভা গঠন করার আমন্ত্রণ জানানো হয়। কিন্তু এ কৃষক-শ্রমিক দলীয় মন্ত্রিসভা এক সপ্তাহও স্থায়ী হয়নি। আওয়ামী লীগ নিরপেক্ষ বৈদেশিক নীতি ও পশ্চিম পাকিস্তানের এক ইউনিট বাতিলের সপক্ষে কাজ করে যেতে সম্মত হয়ে ন্যাপের সাথে একটা সমঝোতায় উপনীত হয়।^{৭৭} ন্যাপের দলীয় সদস্যগণের সমর্থন নিয়ে আওয়ামী লীগ ২২ জুন ১৯৫৮ প্রাদেশিক পরিষদে কিছু ভোটের ব্যবধানে সরকার মন্ত্রিসভাকে পরাজিত করে। কিন্তু সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের আস্থাভাজন হওয়া সত্ত্বেও আওয়ামী লীগ নেতা আতাউর রহমানকে মন্ত্রিসভা গঠন করার সুযোগ দেয়া হয়নি। তৎপরিবর্তে জরুরি ক্ষমতাবলে প্রদেশের উপর কেন্দ্রীয় সরকারের শাসন জারি করা হয়।

আগষ্ট ১৯৫৮ এর শেষ দিকে কেন্দ্রীয় শাসন প্রত্যাহার করা হয়। ২৫ আগষ্ট আতাউর রহমান খানকে মুখ্যমন্ত্রী হিসেবে তাঁর মন্ত্রিসভা গঠন করতে বলা হয়। ফলে আওয়ামী লীগ আবার পূর্ব বাংলায় ক্ষমতাসীন হয়। ২০ সেপ্টেম্বর ১৯৫৮ প্রাদেশিক পরিষদের অধিবেশনে সরকার পক্ষ পরিষদের স্পিকারের বিরুদ্ধে একটি অনাস্থা প্রস্তার আনয়ন করেন এবং তা প্রধানত এ কারণে যে, স্পিকার বিরোধী দলকে সমর্থন করছেন বলে সরকারি পক্ষ সন্দেহ পোষণ করছিলেন। এ অধিবেশনে তখন চরম বিশৃঙ্খলা এবং সরকারি ও বিরোধী পক্ষের সদস্যগণের মধ্যে দাঙ্গা-হাঙ্গামা ও মারামারি শুরু হয়ে যায়। এ ঘটনায় স্পিকারকে মারধর ও বহিষ্কার করা হয়। অতঃপর ২৩ সেপ্টেম্বর আওয়ামী লীগের সদস্য ও ডেপুটি স্পিকার পরিষদের অধিবেশনে কার্য পরিচালনার জন্য আগমন করলে তাকে বিরোধী দলীয় সদস্যগণ বেদম মারধর এবং মারাত্মকভাবে আহত করেন। কিছুদিন পর তিনি এ আঘাত জনিত কারণে মৃত্যুবরণ করেন। এভাবে আইন প্রণেতাগণ আইন লঙ্ঘনকারীতে পরিণত হন।^{৭৮} প্রাদেশিক আইন পরিষদের সদস্যগণের এরূপ আচরণ অত্যন্ত অশোভন ও ঘৃণার্য ছিল। এভাবে পূর্ব- বাংলায় সংসদীয় শাসন তামাসায় পরিণত হয়।

একই বছর ৭ অক্টোবর সমগ্র পাকিস্তানে সামরিক শাসন জারি করা হলে কেন্দ্র ও অন্যান্য প্রদেশের ন্যায় পূর্ব-বাংলায়ও সংসদীয় শাসনের অবসান ঘটে।

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতার (১৯৪৭-১৯৫৮) পর্যালোচনা

১৯৪৭-১৯৫৮ সাল পর্যন্ত পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা অত্যন্ত নৈরাশ্যজনকই ছিল। কেন্দ্র ও প্রদেশগুলোতে ঘন ঘন সরকার পরিবর্তন ও রাজনৈতিক স্থিতিহীনতা এক

হতবুদ্ধিকর ও বিপজ্জনক পরিস্থিতির সৃষ্টি করে। দৃষ্টান্তস্বরূপ, ১৯৫১ সালে প্রধানমন্ত্রী লিয়াকত আলী খানের মৃত্যুর পর কেন্দ্রে সাত বছরের মধ্যে ছ'বার মন্ত্রিসভা বা সরকারের পতন ঘটে। বস্তুত, সংসদীয় ব্যবস্থার বিকাশ সাধনের ব্যর্থতাই পরবর্তী সময়ে পাকিস্তানে গণতন্ত্রের ভবিষ্যতকে তিমিরাচ্ছন্ন করে তোলে।

লিয়াকত আলী খানের পর সরকার-প্রধান হিসেবে প্রধানমন্ত্রীর আনুষ্ঠানিক মর্যাদা অপরিবর্তিত থাকলেও, আইনসভা আর ক্ষমতার উৎস থাকেনি, মন্ত্রিসভা গঠনের কর্তৃত্বদানের ক্ষমতা ও মন্ত্রিসভাকে পদচ্যুত করার ক্ষমতা আইনসভার বাইরে চলে যায়। গভর্নর জেনারেলই তাঁর ইচ্ছামত কোন ব্যক্তিকে প্রধানমন্ত্রী করার বা প্রধানমন্ত্রীর পদ হতে অপসারণ করার ক্ষমতার অধিকারী হয়ে ওঠেন। কোন ব্যক্তিকে আইন-সভার সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের আস্থাভোগী নেতা হওয়ার স্বীকৃতিস্বরূপ প্রধানমন্ত্রী নিযুক্ত করা হয়নি। সুতরাং প্রধানমন্ত্রী আইন-সভার নিকট হতে তাঁর কর্তৃত্ব লাভ করেননি বা তিনি গভর্নর জেনারেলের নিয়ন্ত্রণ হতে মুক্ত থেকে তাঁর ক্ষমতা চর্চা করতে পারেননি। প্রায় ক্ষেত্রেই গভর্নর জেনারেল প্রধানমন্ত্রীর মন্ত্রিসভার অন্যান্য মন্ত্রীগণকে পূর্বেই বাছাই করে রাখেন। প্রধানমন্ত্রী আইনসভার দ্বারা নয় বরং গভর্নর জেনারেলের ইচ্ছানুযায়ী উক্ত পদে নিযুক্ত হন এবং প্রধানমন্ত্রী গভর্নর জেনারেলের সমষ্টি মত উক্ত পদে বহাল থাকেন। ফলে প্রধানমন্ত্রী তাঁর মন্ত্রিসভার নেতৃত্ব দিতে পারেননি বা তাঁর সহকর্মী মন্ত্রীগণের আস্থা ও আনুগত্য অর্জন করতে পারেননি। গভর্নর জেনারেল যখন প্রধানমন্ত্রীকে বরখাস্ত করেন, তখন মন্ত্রীগণও প্রধানমন্ত্রীকে ত্যাগ করে গভর্নর জেনারেল কর্তৃক নিযুক্ত নতুন প্রধানমন্ত্রীর সাথে যোগদান করেন। গভর্নর জেনারেল কর্তৃক নাজিম উদ্দীনকে প্রধানমন্ত্রীর পদ হতে বরখাস্ত করার ও মোহাম্মদ আলীকে নতুন প্রধানমন্ত্রী নিয়োগের ঘটনা হতেই এর প্রমাণ পাওয়া যায়। পরোক্ষভাবে নির্বাচিত কেন্দ্রীয় আইনসভাও আর জনগণের আস্থাভাজন প্রতিনিধি ও জনগণের নিকট দায়ী থাকেনি। ফলে কেন্দ্রীয় আইনসভা গভর্নর জেনারেলের স্বৈচ্ছাচারী আচরণকে প্রতিরোধ করতে ব্যর্থ হয়। গভর্নর জেনারেল এতোই শক্তিশালী হয়ে ওঠেন যে, তিনি প্রধানমন্ত্রীকে বরখাস্ত করার সময় তাঁকে আইনসভায় তাঁর সংখ্যাগরিষ্ঠতা প্রমাণ করার সুযোগ দেননি। এভাবে প্রতিটি সংসদীয় রীতি-পদ্ধতিকে অবমূল্যায়ন করা হয়।

১৯৫৬ সালের সংবিধান বিধিবদ্ধ হওয়ার পর রাজনৈতিক অভিজ্ঞতার অভাবহেতু চৌধুরী মোহাম্মদ আলী সংসদীয় শাসন ব্যবস্থার বিকাশ সাধনে ব্যর্থ হন। দ্বিতীয় গণপরিষদ গঠিত হওয়ার পর কেন্দ্রীয় আইন-সভায় কোন দলেরই একক সংখ্যাগরিষ্ঠতা না থাকায় কোয়ালিশন সরকার গঠনের পালা শুরু হয়। প্রেসিডেন্ট নির্বাচিত হওয়ার পর ইক্বান্দার মীর্জা তাঁর নিজস্ব উদ্দেশ্য সাধনের জন্য যে কোন দল বা কোয়ালিশনকে সমর্থন করেন। বিশেষত তিনি পশ্চিম-পাকিস্তানের রিপাবলিকান দলকে পৃষ্ঠপোষকতা করে ও ইচ্ছামত কাজে লাগিয়ে নিজের সুবিধামত কোয়ালিশন মন্ত্রিসভাগুলো ভেঙ্গে দেন। আইনসভায় রাজনৈতিক দলগুলোর দুর্বল অবস্থা ও রাজনীতিতে প্রেসিডেন্ট মীর্জার হস্তক্ষেপের ফলে প্রধানমন্ত্রীদের কর্তৃত্ব ক্ষুণ্ণ হয়। তাছাড়া, মন্ত্রিসভাগুলো অপরিহার্যভাবেই কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা হওয়ায় মন্ত্রিসভাতে প্রধানমন্ত্রী কার্যকরভাবে নেতৃত্ব দিতে পারেননি। সকল মন্ত্রীকে বাছাই করার ক্ষমতা ও মন্ত্রিসভার চূড়ান্ত সিদ্ধান্তদানের ক্ষমতাও প্রধানমন্ত্রীর ছিল না।

অতঃপর সোহরাওয়ার্দী প্রধানমন্ত্রী হওয়ার পর সংসদীয় ব্যবস্থার বিকাশ লাভে কিছুটা সুযোগ সৃষ্টি হবে প্রত্যাশা করা হলেও এবারও প্রেসিডেন্ট মীর্জা সুকৌশলে সোহরাওয়ার্দীর মন্ত্রিসভার ওপর হতে রিপাবলিকান সদস্যগণের সমর্থন প্রত্যাহার করান। অতঃপর ইক্ষান্দার মীর্জা সোহরাওয়ার্দীকে আইনসভাতে তাঁর শক্তি পরীক্ষার সুযোগ না দিয়েই প্রধানমন্ত্রীর পদ হতে অপসারণ করেন। এতে সংসদীয় রীতি-নীতির বিকাশ মারাত্মকভাবে বাধাপ্রাপ্ত হয়। সোহরাওয়ার্দীর প্রধান মন্ত্রিত্ব চলে যাওয়ার পর যে সকল ক্ষণভঙ্গুর কোয়ালিশন মন্ত্রিসভা গঠিত হয়, তাতে সংসদীয় শাসনের বিকাশের সামান্যই সুযোগ ছিল।

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা হতে এও প্রমাণিত হয় যে, রাজনীতিকগণ ও রাজনৈতিক দলগুলো সংসদীয় রীতি-পদ্ধতির প্রতি সামান্যই শ্রদ্ধা দেখান। তাঁরা নিজস্ব স্বার্থ অর্জনের জন্য যে কোন সময়েই এ সকল রীতি-পদ্ধতি বিসর্জন দিতে প্রস্তুত ছিল। তাঁদের ক্ষমতালিপ্সা ও দুর্বলতার কারণে তাঁরা গভর্নর জেনারেল ও প্রেসিডেন্টের ক্রীড়নকে পরিণত হন। দলের প্রতি সেবার পুরস্কার স্বরূপ নয়, বরং পারস্পরিক স্বার্থসাধনেই মন্ত্রিসভার সদস্যপদ দান করা হয়। অধিকাংশ মন্ত্রীগণই জনগণের আস্থাভাজন ছিলেন না এবং তাঁরা নির্বাচকমণ্ডলী কর্তৃক প্রত্যাখ্যাত হওয়ার ভয়ে সাধারণ নির্বাচন মোকাবিলা করতে প্রস্তুত ছিলেন না।^{৭৭}

দেশের গণ-পরিষদ সাত বছরের মধ্যেও দেশকে সংবিধান প্রদানে ব্যর্থ হয়। এ দীর্ঘ সময় অতিক্রান্ত হওয়ার ফলে গণ-পরিষদ আর জনগণের আস্থাভাজন প্রতিনিধি থাকেনি। এটি আইনসভা হিসেবে দেশে দায়িত্বশীল শাসনব্যবস্থা প্রতিষ্ঠা করতে ব্যর্থ হয়, মন্ত্রিসভার ওপর এর কোন নিয়ন্ত্রণ ছিল না, রাষ্ট্রপ্রধান কর্তৃক নিযুক্ত প্রধানমন্ত্রী জনপ্রিয় নীতি ও কর্মসূচি গ্রহণের মাধ্যমে নয়, বরং আইনসভার সদস্যগণকে মন্ত্রিত্বপদ ও অন্যান্য আর্থিক সুযোগ-সুবিধা দান করে আইনসভার সংখ্যাগরিষ্ঠ সদস্যের সমর্থন লাভ করেন। ক্ষমতা, পদ ও সুযোগ-সুবিধার লোভে আইন-সভার সদস্যগণ রাতারাতি তাঁদের আনুগত্য ও মতবাদ পরিবর্তন করেন। এরূপ অস্থির পরিবেশে ‘সংখ্যাগরিষ্ঠ শাসন’ তামাসায় পরিণত হয় এবং সকল ধরনের দায়িত্বহীনতা, দুর্নীতি, স্বজনপ্রীতি ও অদক্ষতার সৃষ্টি হয়।

ব্রিটিশ শাসনামলে প্রায় সংসদীয় ব্যবস্থার কিছু অভিজ্ঞতা হতে স্বাধীনতাপ্তের কালে পাকিস্তান পূর্ণ সংসদীয় ব্যবস্থার শাসন প্রবর্তন করে। কিন্তু স্বল্প অভিজ্ঞতা সত্ত্বেও ১৯৪৭-১৯৫৩ সালের রাজনৈতিক প্রশান্তির মধ্যে পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার যে সফল ও যুক্তিসঙ্গত পরীক্ষা চলে, এতে সন্দেহের কোনই অবকাশ নেই। এ সময়ের প্রথমার্ধে গভর্নর জেনারেল জিন্নাহ সাহেবের প্রতাপাধিপত্যে যদিও প্রধানমন্ত্রীর ভূমিকা ক্ষুণ্ণ হয়, তবুও তাঁর অসাধারণ নেতৃত্ব নতুন রাষ্ট্র গঠনে জনসাধারণের নিকট অনুপ্রেরণার উৎস ছিল, বিধায় মন্ত্রিসভা স্বদিক্কায়েই তাঁর একচ্ছত্র প্রভুত্ব মেনে নেন। কিন্তু জিন্নাহ সাহেবের অবর্তমানে ক্ষমতালিপ্সু গভর্নর জেনারেল গোলাম মোহাম্মদের হাতে সংসদীয় ব্যবস্থা ক্রমাবনতিশীল অবস্থায় ১৯৫৮ সালে স্বৈরতন্ত্রের সর্বগ্রাসী আঁতাতে পতিত হয়।^{৭৮}

১৯৪৭-১৯৫৮ সাল পর্যন্ত সময়ে, পাকিস্তানের শাসন ব্যবস্থায় সংসদীয় নীতি স্বীকৃত হয়-এ কথা সর্বজনস্বীকৃত। কিন্তু প্রশ্ন হলো বাস্তবে এ নীতি কতটুকু কার্যকরী হয়। এ প্রশ্নের সঠিক মূল্যায়নের ব্যাপারে যথেষ্ট মতভেদ রয়েছে। কারো মতে সংসদীয় ব্যবস্থা পাকিস্তানে ব্যর্থ হয়। ১৯৬০ সালে নিযুক্ত সংবিধান কমিশন এ মতের সমর্থন করেন। অপর পক্ষে, পাকিস্তান

ানের রাজনীতির সাথে ওতোপ্রোতভাবে জড়িত প্রাক্তন রাজনৈতিক এবং ব্যবহার শাস্ত্রবিদগণের মতে পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার যথোপযুক্ত পরীক্ষার সুযোগ দেয়া হয়নি। এখানে ধারাবাহিকভাবে এ মতভেদের সমীক্ষা সাপেক্ষে পাকিস্তানে সংসদীয় সরকারের কার্যকারিতা সম্পর্কে মন্তব্য পেশ করা হলো:

১৯৬০ সালে প্রেসিডেন্ট আইয়ুব খান কর্তৃক নিযুক্ত সংবিধান কমিশনের মতানুযায়ী পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থা ব্যর্থ হয়। এ ব্যর্থতার সপক্ষে কমিশন কতিপয় কারণের উল্লেখ করেন, যথা- প্রথমত: সুষ্ঠু নির্বাচনের অভাব এবং বিগত সংবিধানের দোষত্রুটি; দ্বিতীয়ত: রাষ্ট্র প্রধানদের মন্ত্রিসভা ও রাজনৈতিক দলগুলোর কাজে এবং কেন্দ্রীয় সরকার কর্তৃক প্রাদেশিক সরকারের কাজে অহেতুক হস্তক্ষেপ; তৃতীয়ত: উপযুক্ত নেতৃত্বের অভাবে সুসংগঠিত ও সুশৃঙ্খল রাজনৈতিক দলের অভাব, রাজনীতিবিদদের সাধারণ চরিত্রহীনতা এবং শাসনকার্যে তাদের অহেতুক হস্তক্ষেপ।^{৭৯}

কিন্তু অনেক রাজনৈতিক এ মত ব্যক্ত করেন যে, পাকিস্তানে সংসদীয় শাসনকে সুষ্ঠুভাবে পরীক্ষা-নিরীক্ষা করার সুযোগ দেয়া হয়নি। মুসলিম লীগের জনাব নূরুল আমীন বলেন, “To say that Parliamentary pattern of democracy had failed in Pakistan would be too hasty a verdict because the constitution was not given a fair trial.” তিনি আরো বলেন, “It is the action of the late Mr. Golam Mohammad and his successors more than any body else which caused damage to the Parliamentary system and did not allow it to function properly.” তবে এ কথাই সত্য যে, পাকিস্তানে সংসদীয় শাসনব্যবস্থার রীতি-নীতি উপযুক্ত বিকাশ ও শ্রদ্ধালাভে ব্যর্থ হয়।^{৮০}

উপসংহার

পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা সম্পর্কে সংবিধান কমিশনের সমীক্ষা ও রাজনীতিবিদদের মতামত হতে পরিষ্কার বোঝা যায় যে, অন্তর্বর্তী কিংবা ১৯৫৬ সালের সংবিধানের অধীনে সংসদীয় ব্যবস্থা সন্তোষজনকভাবে কাজ করেনি। এ ব্যাপারে কমিশন রাজনীতিবিদগণ ও রাজনৈতিক দলগুলোকে দোষী করেন এবং রাজনীতিবিদগণ গভর্নর-জেনারেল গোলাম মোহাম্মদ, ইক্কান্দার মীর্জা ও স্থায়ী বেসামরিক কর্মচারীদেরকে অভিযুক্ত করেন। অবশ্য এ সময়ে দেশে যে মারাত্মক ধরনের রাজনৈতিক অস্থিতিশীলতা ছিল সে ব্যাপারে কমিশন ও রাজনীতিবিদগণ একমত পোষণ করেন।

সাবেক পাকিস্তানের রাজনৈতিক অবস্থা দৃষ্টে মনে হয় যে, রাষ্ট্রপ্রধানদ্বয় একটির পর একটি মন্ত্রিসভা, গণ-পরিষদসহ প্রশাসনে হস্তক্ষেপের মাধ্যমে গণতান্ত্রিক রীতি-নীতিকে পদদলিত করে যতটুকু দোষী হন, অনুরূপভাবে রাজনৈতিক দলগুলো তাঁদের এ জাতীয় গণতন্ত্র বিরোধী কাজে সমর্থন যুগিয়ে এবং জনস্বার্থকে বিসর্জন দিয়ে দলীয় স্বার্থ/ব্যক্তিগতস্বার্থ উদ্ধারের যে তৎপরতা চালায় রাজনৈতিক দলগুলো তাতে রাষ্ট্রপ্রধানদের চেয়ে কোন অংশেই কম দোষী নয়। এ বক্তব্য হতে এ সত্যে পৌঁছা যায় যে, পাকিস্তানে ক্ষমতার দ্বন্দ্ব এমন মারাত্মকভাবে চলতে থাকে, যার দরুন ব্রিটেন কিংবা কমনওয়েলথভুক্ত অন্যান্য দেশের ন্যায় এখানে সংসদীয় ব্যবস্থার যথাযথ পরীক্ষা হবার মত পরিবেশের বিকাশ সাধন সম্ভব হয়নি। ক্ষমতার মোহই এখানে সংসদীয় ব্যবস্থা বিকাশের পথে একটি মারাত্মক অন্তরায় ছিল। পরিশেষে Arnold Toynbee-র মত উদ্ধৃত করে বলা যায়, “The crucial factor in the situation was

a tremendous famine of able person—a famine of experienced, able and above all honest and public spirited citizens with a working knowledge of how to run a country on modern lines” (Communism and the West in the Asian countries).^{৩৩}

অতএব, একথা বলা যায় যে, পাকিস্তানে সংসদীয় ব্যবস্থা ব্যর্থ হয়নি, বরং তা বিকাশের জন্য যথোপযুক্ত সময় ও সুযোগ দেয়া হয়নি।

সূত্র নির্দেশ ও টীকা

- ১ অধ্যাপক এমাজ উদ্দীন আহমদ (সম্পাদিত), বাংলাদেশে সংসদীয় গণতন্ত্র প্রাসঙ্গিক চিন্তা-ভাবনা, করিম বুক করপোরেশন, ঢাকা, ১৯৯২, পৃ. ৬৭।
- ২ ঐ, পৃ. ৬৭-৬৮।
- ৩ ঐ, পৃ. ৬৮।
- ৪ মো: রুহুল আমিন, বাংলাদেশে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতা: একটি সমীক্ষা, অপ্রকাশিত এম.ফিল. থিসিস, রাজশাহী বিশ্ববিদ্যালয়, রাজশাহী, ১৯৯৬, পৃ. ২।
- ৫ ঐ।
- ৬ ঐ।
- ৭ অধ্যাপক এমাজ উদ্দীন আহমদ (সম্পাদিত), প্রাগুক্ত, পৃ. ৮৭।
- ৮ Eric Taylor, The House of Commons at Work, London, 1967, P. 107.
- ৯ Sir Barnett Cocks (ed.), Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London, 1964, P. 298.
- ১০ D.G. Kousoulas. On Government and Politics, Chalefonia, 1982, P. 15.
- ১১ মো: রুহুল আমিন, প্রাগুক্ত, পৃ. ৬।
- ১২ ঐ, পৃ. ৭।
- ১৩ ঐ।
- ১৪ মোহাম্মদ আবুল কাসেম, তুলনামূলক রাজনীতি, সোনালী প্রিন্টিং এ্যান্ড প্যাকেজিং লি., রাজশাহী, ১৯৯০, পৃ. ২৭৬।
- ১৫ ১৯৪৭ সালের ভারতীয় স্বাধীনতা আইন এবং পরিবর্তিত, পরিবর্তিত ও সংশোধিত ১৯৩৫ সালের আইন-ই ছিল পাকিস্তানের কেন্দ্রীয় এবং প্রাদেশিক সরকারের সাংবিধানিক আইনগত কার্যকলাপের মৌল দলিল।
- ১৬ মো: রুহুল আমিন, প্রাগুক্ত, পৃ. ২০।
- ১৭ S.A. Akanda, East Pakistan and politics of regionalism, Unpublished Ph.D. Thesis, University of Denver, 1970, P. 371; K.B. Sayeed, Pakistan: The formative phase, 1857-1948, Oxford University Press, Karachi, 1968, PP. 232-233.
- ১৮ S.A. Akanda, Op.cit., P. 372; M. Ahmed, Government and politics in Pakistan, Pakistan Publishing House, Karachi, 1959, PP. 46-50.
- ১৯ K.B. Sayeed, Op.cit., PP. 235-257.
- ২০ বিপুল রঞ্জন নাথ, বাংলাদেশের সাংবিধানিক ও রাজনৈতিক বিকাশ ১৮৬১...., সলিমাবাদ প্রেস, ঢাকা, ১৯৮০, পৃ. ২৪৪-২৪৫।
- ২১ আবদুল ওয়াহেদ তালুকদার, গণতন্ত্রের অশেষায় বাংলাদেশ, এস.আর. প্রিন্টিং প্রেস, ঢাকা, ১৯৯৩, পৃ. ৪৪।
- ২২ ঐ।

- ২৩ K. Callard, Pakistan-A Political Study, George Allen and Unwin Ltd., 1957, London, 1957, P. 133.
- ২৪ Ibid., P. 135.
- ২৫ M.A. Chaudhuri, Government and Politics in Pakistan, P.R. Saha Dhaka Press, Dhaka, 1968, P. 168.
- ২৬ বিপুল রঞ্জন নাথ, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৪৮।
- ২৭ M. Ahmed, Op.cit., P. 99.
- ২৮ Ibid.
- ২৯ বিপুল রঞ্জন নাথ, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৪৯-২৫০।
- ৩০ ড. মো. মাহবুবর রহমান, বাংলাদেশের ইতিহাস, সময় প্রকাশন, ঢাকা, ১৯৯৯, পৃ. ৪২।
- ৩১ তমিজ উদ্দিন খান, কালের পরীক্ষা ও আমার জীবনের দিনগুলি, বাংলা একাডেমী, ঢাকা, ১৯৯৩, পৃ. ১২৮-১৫৭।
- ৩২ ড. মো. মাহবুবর রহমান, প্রাগুক্ত, পৃ. ৪২।
- ৩৩ ড. আবুল ফজল হক, বাংলাদেশের শাসন ব্যবস্থা ও রাজনীতি, টাউন স্টোর্স, রংপুর, ১৯৯২, পৃ. ৫৫।
- ৩৪ ঐ।
- ৩৫ M.A Chaudhuri, Op.Cit., P. 235.
- ৩৬ K.B. Sayeed, The Political System of Pakistan, O.U.P., Lahore, P. 65.
- ৩৭ আবদুল ওয়াহেদ তালুকদার, প্রাগুক্ত, পৃ. ৫৩।
- ৩৮ এইচ. রহমান, বাংলাদেশের রাজনীতি ও সংবিধান, আইডিয়েল পাবলিকেশন্স, ঢাকা, ১৯৭৪, পৃ. ৭৬-৭৮।
- ৩৯ K. Callard, Op.Cit., P. 60.
- ৪০ বিপুল রঞ্জন নাথ, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৫৬।
- ৪১ ঐ, পৃ. ২৫৭।
- ৪২ ঐ, পৃ. ২৫৮।
- ৪৩ M.A. Chaudhuri, Op.Cit., P. 238.
- ৪৪ Ibid.
- ৪৫ K.B. Sayeed, Op.Cit., P. 86.
- ৪৬ Ibid., P. 87.
- ৪৭ বিপুল রঞ্জন নাথ, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৬৪।
- ৪৮ এফ. জামান, বাংলাদেশ সরকার ও রাজনীতি, বর্ণলেখ প্রেস, ঢাকা, ১৯৯২, পৃ. ২৩৯।
- ৪৯ ঐ, পৃ. ২৩৯-২৪০।
- ৫০ বিপুল রঞ্জন নাথ, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৬৫।
- ৫১ এফ. জামান, প্রাগুক্ত, পৃ. ২৪৬।

Climate Change & Gender: A Pirouette of Disaster

Shormila Arefeen*

Abstract: The effects of climate change and global warming are apparent in every continent. Green House Gas Emission (GHGE) has direct link with the negative impacts of climate change. Industrialized and developed countries are primarily responsible for the GHGE and the worst sufferers are the poor people, especially women, of the under developed countries like Bangladesh. The international response to the problem has failed to grasp the appalling consequences of climate change. There is much talk about it but little is done. Between the year 1991 and 2000, total 93 major disasters were recorded in Bangladesh. The female segment of population is the worst affected one during and after the events of natural disasters like flood, cyclone and sidr. Subsequent down turns in economy after such calamities further deteriorates gender power relations, empowerment of women, their health, food security, employment, education and also aggravate women trafficking. Our government has taken different programs to abate natural disasters. However, if richer western countries do not take any initiative to change their lifestyle, input from our organizations will not be able to protect poor women from the pirouette of disaster.

1.0 Introduction

The term climate change generally refers to the changes in our climate, which has been identified since the early part of the 1900's. The changes we have seen over recent years and those, which are predicted over the next 80 years, are thought to be mainly as a result of human behavior rather than due to natural changes in the atmosphere. The impacts of global warming due to climate change are worldwide. Every year an estimated 150,000 people die as a result of global warming- mainly through natural disasters, disease and malnutrition- and the toll is rising exponentially. An estimated 5.5 million Disability-Adjusted Life Years were caused in the year 2000 due to climate change. Still there is much talk, but little is done.

The Greenhouse effect is very important when we talk about climate change as it relates to the gases (i.e. Carbon dioxide, Methane, Nitrous

* Assistant Commissioner, Moulvibazar Collectorate, Moulvibazar, Bangladesh.
e-mail: sarefeen@yahoo.com

oxide, Ozone, Water vapour, Halocarbons) which keep the Earth warm. It is the extra greenhouse gases which humans have released which are thought to pose the strongest threat. Green House Gas Emission (GHGE) has direct link with global warming, in turn, with the negative effect of climate change. The world is warming up due to GHGE, glaciers are melting, the sea level is rising, and the world climate is changing- all at a faster rate than ever.

Industrialized and developed countries like the USA, Europe, Canada, Japan, Australia, now joined by India and China, are primarily responsible for the GHGE while the worst sufferers are the under developed countries. GHGE is caused primarily due to burning fossil fuel in the mills, factories and vehicles. According to a research by the environmentalists, annual carbon dioxide emission is only 172kg per capita in Bangladesh compared to 21 tones in the US.

The international response to the problem has failed to grasp those serious consequences, such as reduced crop yields and water shortages are now inevitable. For example, wheat production in India is already in decline, for no other reason than climate change. There are signs that a similar shift is underway in China.

In fact, the consequences of rising temperatures are already being felt on every continent. The 1990s were the hottest decade on record and the upward trend in the world's temperature continues. The climate change is responsible for 2.4% of all cases of diarrhea worldwide and for 2% of all cases of malaria, according to the study 'Climate Change and Human Health- Risk and Responses' of World Health Organization (WHO).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) published a report on climate change in April 2007. The report warns that Africa and the Arctic will bear the brunt of climate impacts, along with small islands such as Fiji, and Asian river mega deltas including the Mekong. It says extreme weather events are likely to become more intense and more frequent, and the effect on ecosystems could be severe, with up to 30% of plant and animal species at risk of extinction if the average rise in global temperatures exceeds 1.5C-2.5C. That would place more than 2 billion people at risk of water shortages, and hundreds of millions more will face hunger.

Unfortunately, the effect of climate change has occurred several decades earlier than previously scientists realized. Vulnerable people such as the

old and poor, especially women are the worst affected, and that world leaders had not accepted the fact that none of the countries are immune from this imminent disaster and their policies seems to lack a foresight about what is to be adopted to counter the dire consequences. We cannot bail ourselves out of this problem. In a lose-lose situation human race now has a choice between a future with a damaged world or a severely damaged world.

2.0 Climate Change and Bangladesh

Nature has never made it easy to live in Bangladesh. Located in the low-lying Ganges Delta, formed by the confluence of the Ganges, Brahmaputra and Meghna rivers, most of the country is swamped by annual floods, with a coast battered by cyclones and tornado, and at times subject to drought. Besides, the country is extremely populated in a small area and one of the most densely populated in the world. At present population density is 1100 plus per square kilometer. It is also one of the poorest countries in the world: 50% of our population lives in poverty, 51% of our children are malnourished.

According to the UNDP Human Development Report 2006, population living on income of less than one US dollar a day is 36% while 82.8% of the population is living on income below two US dollar a day in Bangladesh. Between the year 1991 and 2000, total 93 major disasters were recorded in Bangladesh, resulting in nearly 200,000 deaths and causing US dollar 5.9 billion in damages with high losses in agriculture and infrastructure. A low economic capacity, inadequate infrastructure and a higher dependence on a natural resource base exacerbate our vulnerability.

The industrialized world has pumped such huge amounts of greenhouse gases into the atmosphere that set us on a course, where a global temperature rise of more than two degree Celsius is inevitable. That may not sound much, but for people here in Bangladesh, even those two degrees amount to a catastrophe. Bangladesh's agriculture relies on fresh water supplied by rivers flowing from the Himalayan Glaciers to the delta. If temperature continues to rise, these vital reserves may disappear. Prevailing ignorance to water bodies will add further to the calamity.

Bangladesh scientists believe that because of sea level rise coastal Bangladesh has already experienced the worst impacts especially in terms of coastal inundation and erosion, saline intrusion, deforestation, loss of

bio-diversity and agriculture, and large-scale migration. About 830,000 million hectares of arable land is affected by varying degrees of soil salinity. During the period 1973-87, about 2.18 million tons of rice was damaged due to drought and 2.38 million tons due to flood. Drought affects annually about 2.32 million hectares and 1.2 million hectares of cropped land during the Kharif (summer, i.e. November to June) and Rabi (winter, i.e. July to October) seasons respectively, soil salinity, water logging and acidification affect 3.05 million hectares, 0.7 million hectares and 0.6 million hectares of crop land, respectively in the country. Cyclone sidr that hit Bangladesh on 15 November 2007 caused havoc to its southwestern coastal belt (Source: The Daily Jugantor, December 2007).

A sea level rise of 0.5 meter over the last 100 years because of climate change has already eroded 65% landmass of 250 square kilometer Kutubdia, 227 square kilometer of Bhola and 180 square kilometer of Sandwip islands. In case of any further sea level rise, islands like these and the entire coastal area would be hit hard resulting in further degradations causing billions of dollars of losses in GDP, economic downturn, ecological damage and livelihood assets and options.

Besides, a large fraction of Bangladesh's poor live on small shifting silt river islands (known as 'chars') created when water levels drop in summer. However, with diminishing silt levels already apparent, such temporary shelters are likely to vanish earlier than the present time period and inhabitants of choar and small islands would become 'Climate Refugees'. In the dialogue on 'Climate change, migration and environment in Bangladesh' Dr. Atiq Rahman in his keynote paper claimed that around 35 million people in Bangladesh have already become 'Climate Refugee' (Source: The Daily Star, Dt. 13 January 2009).

Already, Bangladesh has experienced sharp changes in rainfall patterns, droughts in rainy seasons, late monsoons, recurring floods and warm winters. As an indication of what the future may look like, in 2007 alone two floods, a drought and a massive cyclone devastated Bangladesh. The world heritage listed Sundarbans Nature Reserve in the country's south (home to the largest population of tigers left in the wild), now having trees dying en masse, due to increased salinity brought on by rising sea levels. Besides the reason for Bangladesh to be more concerned about global warming is that, according to the available reports and forecast of the experts on climate change, Bangladesh and Maldives are two countries that will be worst affected because of global warming.

If the pace at which the global temperature is rising at the moment continues unchecked and the population growth rate of the country remains as it is, by 2050 nearly one-fifth of Bangladesh will go under sea. We will have 300 million people to live in just about a 120,000 square kilometer area, increasing the country's population density to 2500 or more per square kilometers area.

3.0 Gender and Vulnerability

Climate change is not a neutral process. First of all, women are in general more vulnerable to the effects climate change, not the least because they represent the majority (70% of 1.3 billion people living in absolute poverty) of the world's poor and because they are more than proportionally dependent on natural resources that are already under threat. In fact it is observed that the technological changes and instruments that are being proposed to mitigate carbon emissions, which are implicitly presented as gender neutral, are in fact quite gender biased.

It is widely acknowledged that the negative effects of climate change are likely to hit the poorest people in the poorest countries hardest, in other words: that the poor are the most vulnerable to climate change. Today, on average, one person out of 19 in a developing country will be hit by a climate disaster. Since women form a disproportionate share of the poor in developing countries and communities that are highly dependent on local natural resources, women are likely to be disproportionately vulnerable to the effects of climate change. Moreover, because of gender differences in property rights, access to information and in cultural, social and economic roles, the effects of climate change are likely to affect men and women differently.

Women and children are 14 times more likely to die than men are during a disaster. Following the cyclone and flood of 1991 in Bangladesh the death rate was almost five times higher for women than for men. The death toll was 140,000 and 90% of the victims were women. Warning information was transmitted by men to men in public spaces, but rarely communicated to the rest of the family and as many women are not allowed to leave the house without a male relative and they therefore perished awaiting their relatives to return home and take them to a safe place. Women are primarily care-givers in times of disaster and environmental stress, the occurrence of magnified burdens of care giving is likely to make them less mobile and more vulnerable.

If the pace at which the global temperature is rising at the moment continues unchecked and the population growth rate of the country remains as it is, by 2050 nearly one-fifth of Bangladesh will go under sea. We will have 300 million people to live in just about a 120,000 square kilometer area, increasing the country's population density to 2500 or more per square kilometers area.

3.0 Gender and Vulnerability

Climate change is not a neutral process. First of all, women are in general more vulnerable to the effects climate change, not the least because they represent the majority (70% of 1.3 billion people living in absolute poverty) of the world's poor and because they are more than proportionally dependent on natural resources that are already under threat. In fact it is observed that the technological changes and instruments that are being proposed to mitigate carbon emissions, which are implicitly presented as gender neutral, are in fact quite gender biased.

It is widely acknowledged that the negative effects of climate change are likely to hit the poorest people in the poorest countries hardest, in other words: that the poor are the most vulnerable to climate change. Today, on average, one person out of 19 in a developing country will be hit by a climate disaster. Since women form a disproportionate share of the poor in developing countries and communities that are highly dependent on local natural resources, women are likely to be disproportionately vulnerable to the effects of climate change. Moreover, because of gender differences in property rights, access to information and in cultural, social and economic roles, the effects of climate change are likely to affect men and women differently.

Women and children are 14 times more likely to die than men are during a disaster. Following the cyclone and flood of 1991 in Bangladesh the death rate was almost five times higher for women than for men. The death toll was 140,000 and 90% of the victims were women. Warning information was transmitted by men to men in public spaces, but rarely communicated to the rest of the family and as many women are not allowed to leave the house without a male relative and they therefore perished awaiting their relatives to return home and take them to a safe place. Women are primarily care-givers in times of disaster and environmental stress, the occurrence of magnified burdens of care giving is likely to make them less mobile and more vulnerable.

3.1 Impacts of Climate Change on Gender Power Relations

The effects of climate change on gender inequality are not limited to immediate impacts and changing behaviors but also lead to subsequent changes in gender relations. Spending more time on traditional (growing foods, cooking, raising children, caring for the elderly, maintaining a house, hauling water) and reproductive tasks consequently re-enforces traditional work roles and works against a change in which women might begin to play other roles -ell including availing empowerment. For instance, as women are primarily caregivers in times of disaster and environmental stress, occurrence of magnified burdens of care giving is likely to make them less mobile. Also, since climate change is expected to exacerbate existing shortfalls in water resources and fuel wood the time taken to fetch water or wood (which in most countries is the responsibility of women) will certainly increase women's workload, thus, limiting their opportunities to branch out into other, non-traditional activities (like business, education, handicrafts, self-empowering provisions, taking part in national policy making and administration etc).

3.2 Empowerment of Women

Female empowerment is, first and foremost, about power, changing power relations in favor of women who previously exercised little or even no power over their own lives. It also includes learning skills, having access to information and resources. Women's informal rights to resources could decrease or disappear as access to land and other resources dwindle due to climate change. Women, even in the 21st century, are treated as second-class citizens with less rights and a reduced status. Climate change and nation's financial crisis will deteriorate their position. They will have little or no access to education and other economic activities that would thwart them from upgrading themselves at socio-economic ladder from the bottom, ultimately close women's way to power, decision making and especially raising their voices for their rights.

3.3 Food Security

Climate change is predicted to reduce crop yields and food production in some regions, particularly the tropics. Food security of the country would worsen as a result of climate change, coastal inundation and erosion, saline intrusion, untimely rainfall, changes in the rate of precipitation, loss of biodiversity and agriculture. According to Bangladeshi custom and tradition women eat the remaining of the food after the male members and children have taken their meal. Food crisis would increase

the starvation of the female quarter of population. However, 65% of the total women population in Asia is responsible for household food production. Women in Bangladesh like any other Asian countries play the same role despite unequal access to land, information, and inputs such as seeds and fertilizer. Traditional food sources may become more unpredictable and scarce as the climate changes. Women's specific knowledge of maintaining biodiversity, through the conservation and domestication of wild edible plant seeds and food crop breeding, is the key to adapting to climate change more effectively.

3.4 Health

As primary caregivers in many families, women's responsibilities increase as family members suffer increased illness, like malaria, diarrhea etc. They become susceptible to diseases. Further, in the developing world like Bangladesh, women often have less access to food, nutrition and medical care than men. Poverty elevation due to climate change would worsen women's access to medical treatment.

3.5 Education

The literacy rate is 61% in Bangladesh, but it remains at roughly 41% among adults (women and people living in rural areas and choars have the lowest level of literacy). Climate change and frequent natural catastrophe would worsen the financial condition of our people and strike a heavy blow to our economy. As a result the poor would either concentrate to the education of their male offspring for future security and financial development or engage them in jobs. Besides, in shifting silt river islands (where 95% of the parents of school going children are extremely poor) would disappear. As an impact of climate change; frequent massive floods, river erosion, cyclones, disappearance of choars- will lower the overall literacy rate of the country.

3.6 Unemployment and Migration

Frequent flooding, erosion and lower fertility of arable land would make the agriculture based Bangladesh economy dilapidated where majority of the population are farmers. Rural people, especially farmers, would be dispossessed of their holdings, become unemployed and poorer. Both men and women migration inside and the country would multiply. The nexus of recruiting agencies, their dalal/agents and errant government employees and human traffickers would take the advantage of their misfortune. Consequently, illegal migration of semi skilled workers and women trafficking would increase.

4.0 How Women are Responding to Climate Change?

Participation of women as a stakeholder in the whole process to combat climate change, at international, national and local levels, is very low; probably skills and resources need to be developed to overcome the situation. This process tends to be driven by a masculine view of the problem and its solution.

Gender, like poverty, is a cross cutting issue in climate change and needs to be recognized as such. In fact, gender and poverty are interrelated and create mutually reinforcing barriers to social change. For example, women comprised the majority of those killed and who were least likely to recover in the 2005 Asian Tsunami. In Aceh, more than 75% of those who died were women, resulting in a male-female ratio of 3:1 among the survivors (Source: The Daily Star, 2005). As so many mothers died, there had been major consequences with respect to infant mortality, early marriage of girls, neglect of girls' education, sexual assault, trafficking of women and prostitution.

If action on climate change is partly about vulnerability and building resilience, then it is important that vulnerable groups do not suffer disproportionately from its adverse effects. Women figure high among such vulnerable groups.

A document from the United Nations Conference on Environment and Development states: "An overall assessment of climate change debate to date shows women are patently absent in the decision making process. Their contributions in environmental policies are largely ignored". Decision-making and policy formulation at environmental levels such as conservation, protection and rehabilitation, and environmental management are predominantly male agenda.

Nevertheless, in the United Nations Conference on Environment and Development reflected in **Agenda 21**, the key role ascribed to women as principle actors in the management of natural resources and development of sustainable and ecologically sound policies. Perhaps the fact that existence of few trained women environmental specialists tends to accentuate this gender deficit in environmental policy. Institutional weakness in women's organizations and under representation, informal decision-making is factors that lend to swing the pendulum away from their oft-valuable input.

Women must understand their potentiality and engage themselves in mainstream issues. Gender must therefore be taken up as part and parcel

of these issues. Women must understand therefore how these affect them as well as how they can become part of the solution. The current imperative is for women to understand the phenomenon of climate change and its impact and implications at individual, household, community and national levels.

5.0 Conclusion

It is not just Bangladesh. Across the globe, there are fierce droughts, threats to water resources, more intense hurricanes, rising sea levels- the list goes on. How many millions or billions of lives must be put at risk before we are prepared to act?

Developed nations and governments must put aside self-interest and ensure that developing countries are a priority. It is the poor, especially women, who are most profoundly affected by climate change, so it is their development that must take precedence.

The recently published Bangladesh National Adaptation Program of Action (NAPA) recommended strategies focusing on coastal forestation, provision of drinking water to coastal communities, education, the protection of urban infrastructure, and scientific research and development to protect crops.

We are doing our bit. However, if richer countries do not change their way of life, and do it now, input from our organization and others will not be able to protect the people and the world from devastating, deadly effects of climate change.

References

- Aguilar, L. (2004) Climate Change and Disaster Mitigation (IUCN) available on-line: <http://www.iucn.org/congress/women/Climate.pdf>
- Anderson, C. (2002) 'Gender Matters: implications for climate variability and Climate Change and for disaster management in the pacific islands' available on-line from www.gencc.interconnection.org
- Bangladesh Bureau of Statistics (2001). The Population Census Primary Report 2001. Dhaka: Ministry of Planning.
- Climate Fact Sheet 2008: Gender and Water Alliance, p5, 8-10
- Nelson, V. (2002). "Uncertain predictions, invisible impacts, and the need to mainstream gender in Climate Change adaptation". Gender and Development Vol. 10
- Women's Environment and Development Organization (2007). Changing the Climate: Why Women's Perspectives Matter? Information Sheet. p2.
- The Daily Jugantar, December 2007;
- The Daily Star, 13 January 2009;
- www.bangladesh-web.com
- www.cavehill.wwi.edu
- www.news.bbc.co.uk
- www.undp.org/climatechange/ccross.html