৪১

ISSN 1605-2021
লোক-প্রশাসন সাময়িকী
সংখ্যা: ৪১
ডিসেম্বর ২০০৬/অগ্রহায়ণ ১৪১৩

লোক প্রশাসন সাময়িকী

বাংলাদেশ লোক-প্রশাসন প্রশিক্ষণ কেন্দ্র
সাভার, ঢাকা

লোক-প্রশাসন সাময়িকী

সংখ্যা : ৪১ ডিসেম্বর ২০০৬/অগ্রহায়ণ ১৪১৩

সম্পাদনা পরিষদ

মোঃ আশরাফ হোসেন

মোঃ সিরাজুল ইসলাম

মোঃ মাহামুদ-উল-হক

কঙ্কা জামিল

মোঃ শফিকুল হক

মোঃ কায়েসুজ্জামান

সম্পাদক

মোঃ সানোয়ার জাহান ভূঁইয়া

লোক-প্রশাসন সাময়িকী

(বাংলাদেশ লোক-প্রশাসন প্রশিক্ষণ কেন্দ্রের ত্রৈমাসিক জার্নাল)
সংখ্যা : ৪১ ডিসেম্বর ২০০৬/অগ্রহায়ণ ১৪১৩
প্রকৃত প্রকাশকাল : ফেব্রুয়ারি ২০১০/ফাল্গুন ১৪১৬

সম্পাদক : মোঃ সানোয়ার জাহান ভূঁইয়া

টেলিফোন	:	৭৭১০০১০-১৬ (পিএবিএক্স)
ফ্যাক্স	:	৭৭১০০২৯
সম্পাদকের ই-মেইল	:	sanwarsamia@gmail.com
ওয়েব সাইট	:	http:/www.bpatc.org.bd
বিপিএটিসি গ্রন্থাগার	:	৩৫১.০০০৫
প্রচ্ছদ	:	নারায়ন সরকার
মূল্য	:	১৮০ টাকা
		US $ 10

মুদ্রণ : তিথী প্রিন্টিং এন্ড প্যাকেজিং
২৮/সি-১, টয়েনবি সার্কুলার রোড, মতিঝিল, ঢাকা-১০০০
ফোন : ৯৫৫০৪১২, ৯৫৫৩৩০৩

LOK PROSHASON SAMOEEKY

(Quarterly Journal of Bangladesh Public Administration Training Centre)
Vol. 41, December 2006/Agrahayan 1413
Actual Time of Publication : February 2010/Falgoon 1416

Editor : Md. Sanwar Jahan Bhuiyan

Telephone	:	7710010-16 (PABX)
Fax	:	7710029
Editor's e-mail	:	sanwarsamia@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

উপজেলা চেয়ারম্যান ও স্থানীয় সংসদ সদস্যের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের সমস্যা একটি পর্যালোচনা ১
ড. মোঃ হাবিবুল্লাহ

Consumerism: Analyzing the Cultural Deconstruction of Advertisement ২৭
Dr. A. K. M. Jamal Uddin
Suman Dhar

Public Service Pay in Bangladesh: Expense or Economy? ৪৭
Mohammad Rafiqul Karim

Patterns and Practices of Health Information in Rural Society: A Study on a Village in Bangladesh ৭৫
Md Mahamudul Haque

Updating ROR: A Critical Analysis of Modernizing and Creating Citizen-centric Land Management ৯১
Md. Kamrul Hasan

Impact of NGO Operations in Bangladesh: A Field Study on ASA, BRAC and Grameen Bank ১১৩
Dr. A K M Motinur Rahman
SM Shafiqul Alam

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/No. 41
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/December 2006

উপজেলা চেয়ারম্যান ও স্থানীয় সংসদ সদস্যের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের সমস্যা : একটি পর্যালোচনা

ড. মোঃ হাবিবুল্লাহ*

Abstract: *The concept of local self government is an evaluated concept from local government while the first one is an authority elected by a locality voters and the second one is an appointed controlled agent for a certain administrative unit of a central government. Local government units are usually designed and established to reach services-facilities to the peripheral people on behalf of a central government while local self government units can perform development activities on an autonomous status recognized by the central government. Upazilla Parishad is an unique local self government of administrative decentralization introduced in Bangladesh in 1985 and the third election of this body is held on January 22, 2009 after a non-existence of 18 years. Meanwhile there is a debate is raised on the authority and coordination of practice of powers between the local MP and Upazilla Parishad Chairman. The concerned legal framework does not have answers on many questions so far the questions to establish a strong and effective local self government is concerned. This article would deal with the questions raised in this regard and would offer some possible suggestions to solve the problems concerned.*

ভূমিকা

তৃণমূল পর্যায়ে গণতন্ত্র চর্চা ও বিকাশে স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থা এক অপরিহার্য উপাদান। পৃথিবীতে এমন দেশ খুব কমই রয়েছে যেখানে গণতন্ত্র সুসংহত অথচ শক্তিশালী স্থানীয় সরকার নেই। বাংলাদেশের স্বাধীনতা উত্তরকালে গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠার লক্ষ্যে এবং স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে শক্তিশালী করার উপলব্ধি থেকে সংবিধানে স্থানীয় স্বায়ত্তশাসন সংক্রান্ত প্রতিষ্ঠানসমূহের উন্নয়নের অঙ্গীকার করা হয়েছে। কিন্তু বাস্তবতা হলো জাতীয় রাজনীতিতে ক্ষমতার পট পরিবর্তনের প্রেক্ষিতে তৃণমূল পর্যায়ে উন্নয়নে অংশগ্রহণ হোক অথবা উন্নয়ন বরাদ্দে দুর্নীতির অভিপ্রায়েই হোক স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকারের বিকাশে কোনো গণতান্ত্রিক সরকারই কাঙ্ক্ষিত মনোযোগ দেয়নি। যার ফলে স্বাধীনতা অর্জনের প্রায় চার দশক এবং সংসদীয় গণতন্ত্র পুনঃপ্রতিষ্ঠার দু'দশক পরও আজ অবধি স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহ সত্যিকার অর্থে স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান বা জনগণের দ্বারা কার্যকর অর্থে নিয়ন্ত্রিত প্রতিষ্ঠান হিসেবে গড়ে ওঠেনি। যদিও এটা সত্য যে, সর্বস্তরের নির্বাচিত স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থা বাংলাদেশের জাতীয় গণতান্ত্রিক উপরিকাঠামোর খুঁটিস্বরূপ। এ খুঁটিবিহীন গণতান্ত্রিক ব্যবস্থা ভেঙ্গে পড়তে বাধ্য। এ ছাড়া সত্যিকারের গণতান্ত্রিক ব্যবস্থার জন্য প্রয়োজন সর্বস্তরে প্রতিনিধিত্বশীল নির্বাচিত সরকার। অধিকন্তু, স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালীকরণের বিষয়টি অধিকাংশ উন্নয়ন সহযোগী, এনজিও, মিডিয়া, নাগরিক সমাজ এবং রাজনৈতিক দলগুলো গুরুত্ব সহকারে দেখছে। এরই প্রেক্ষিতে ড. ফখরুদ্দিন

* প্রভাষক, সরকার ও রাজনীতি বিভাগ, এশিয়ান ইউনিভার্সিটি অব বাংলাদেশ, রাজশাহী।

আহমেদের তত্ত্বাবধায়ক সরকার ২০০৮ এর জুন মাসে সাত সদস্যের 'স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান গতিশীল ও শক্তিশালীকরণ' কমিশন গঠন করে। সংশ্লিষ্ট ব্যক্তি ও প্রতিষ্ঠানগুলোর সঙ্গে ২০টি পরামর্শ সভা ও কয়েক শত লিখিত সুপারিশ পর্যালোচনার ভিত্তিতে কমিটি গত ১৩ নভেম্বর, ২০০৮ প্রধান উপদেষ্টার নিকট চার খণ্ডের রিপোর্ট পেশ করে, যার মধ্যে ইউনিয়ন, উপজেলা ও জেলা পরিষদ এবং পৌরসভা ও সিটি কর্পোরেশনের প্রস্তাবিত সমন্বিত খসড়া আইন অন্তর্ভুক্ত। স্থানীয় সরকার কমিশন অধ্যাদেশ ২০০৮ মূলত ১৯৯৮ সালে আওয়ামী লীগের গঠিত কমিটি ও ১৯৯২ সালে বিএনপি'র গঠিত কমিটির সুপারিশের আলোকে বাস্তবায়ন করা হয়েছে।[১] প্রস্তাবিত সুপারিশগুলো বাস্তবায়নের মাধ্যমেই পরবর্তীতে ২২ জানুয়ারী ২০০৯ এ শেখ হাসিনার নির্বাচিত সরকারের অধীনে তৃতীয় উপজেলা নির্বাচন অনুষ্ঠিত হয়। ভোটারদের স্বতঃস্ফূর্ত অংশগ্রহণের মধ্য দিয়ে অনুষ্ঠিত এ নির্বাচনের মাধ্যমে ১৮ বছর পর স্থানীয় সরকারের গুরুত্বপূর্ণ এ স্তরটি পুনঃপ্রতিষ্ঠিত হয়। জন আকাঙ্ক্ষার বাস্তবায়নে তাই স্থানীয় এ সরকারের কার্যকর ভূমিকার কোনো বিকল্প নেই।

দুই. উদ্দেশ্য

ক) স্থানীয় পর্যায়ে উন্নয়ন পরিকল্পনা প্রণয়ন এবং বাস্তবায়নে উপজেলা পরিষদের কাঠামো ও কার্যগত ক্ষমতার অতীত এবং বর্তমান পরীক্ষা করা,

খ) উপজেলা চেয়ারম্যান এবং স্থানীয় সংসদ সদস্যের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের ভারসাম্যহীনতা পরীক্ষা করা,

গ) এ বিষয়ে নাগরিকজন, মিডিয়াকর্মী, উন্নয়নকর্মী, আমলা এবং জনপ্রতিনিধিদের মনোভাব জানা ও পরীক্ষা করা,

ঘ) উপজেলা চেয়ারম্যান এবং স্থানীয় সংসদ সদস্যের আইনী ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের সমন্বয়হীনতার সম্ভাব্য প্রতিক্রিয়া চিহ্নিত করা, ও

ঙ) উপজেলা চেয়ারম্যান ও স্থানীয় সংসদ সদস্যের আইনী ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের সমন্বয় সাধনের সম্ভাব্য কৌশল ও কর্মধারাসমূহ চিহ্নিত করা।

তিন. গবেষণা পদ্ধতি

গবেষণা সংশ্লিষ্ট প্রয়োজনীয় উপাত্ত এবং তথ্য সংগ্রহের জন্য মাধ্যমিক সূত্র অর্থাৎ সংবাদ পত্র, প্রকাশিত গ্রন্থ, প্রবন্ধ, অপ্রকাশিত গবেষণাকর্ম ও সরকারি দলিলাদি ব্যবহার করা হয়েছে।

চার. ধারণাগত কাঠামো

প্রস্তাবিত গবেষণাকর্মে স্থানীয় সরকার, স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার, উপজেলা চেয়ারম্যান, সংসদ সদস্য, ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব প্রভৃতি তাৎপর্যপূর্ণ পরিভাষার প্রয়োগ থাকবে। এখানে মূলত ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব বিষয়ে ধ্রুপদী ও প্রায়োগিক সংজ্ঞার বিষয়ে মনোযোগ দেয়া হবে।

স্থানীয় সরকার ও স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ধারণা দু'টি যথেষ্ট প্রাচীন এবং ব্যাপকভাবে সংজ্ঞায়িত হয়েছে। যদিও একই সাথে এ দু'টি ধারণাকে ব্যাপকভাবে সমার্থক পরিভাষা হিসেবে ব্যবহার করা হয়েছে এবং এ অসঠিক প্রয়োগ বাংলাদেশের (এবং আরো কিছু দেশের) গুরুত্বপূর্ণ রাষ্ট্রীয় দলিলেও দেখতে পাওয়া যায়। বাহ্যত এ বিষয়ে ঐকমত্য রয়েছে

যে, স্থানীয় সরকার হলো রাষ্ট্রের কেন্দ্রীয় সরকারের স্থানীয় বা এলাকাভিত্তিক প্রশাসনিক কাঠামো, যা নিঃশর্তভাবে কেন্দ্রীয় সরকারের আনুগত্য করে। আর স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার হলো স্থানীয় বা এলাকাভিত্তিক ভোটার জনগণের দ্বারা নির্বাচিত ও নিয়ন্ত্রিত একটি ব্যবস্থাপনা, যা রাষ্ট্রীয় ও সরকারি বিধানের আওতায় নির্দিষ্ট কিছু ক্ষেত্রে স্বাধীনভাবে স্থানীয় বিষয়াদির তত্ত্বাবধান ও পরিচালনা-নিয়ন্ত্রণের দায়িত্ব পালন করে।

উপজেলা চেয়ারম্যান বলতে বাংলাদেশের অন্যতম প্রশাসনিক একক উপজেলা এলাকার নাগরিক-ভোটারদের দ্বারা নির্বাচিত জনপ্রতিনিধিকে বোঝানো হয়।

বাংলাদেশ জাতীয় সংসদের জন্য চিহ্নিত ৩০০টি সাধারণ নির্বাচনী এলাকার কোনোটির আওতাধীন নাগরিক ভোটারদের দ্বারা নির্বাচিত জনপ্রতিনিধিকে সংসদ সদস্য বলা হয়। একটি ভিন্ন ও নির্দিষ্ট প্রক্রিয়ায় জাতীয় সংসদের 'সংরক্ষিত নারী আসনে' নির্বাচিত ব্যক্তিগও অবশ্য সংসদ সদস্য হিসেবে গণ্য।

ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব সামাজিক বিজ্ঞানে ব্যাপকভাবে আলোচিত এবং কিছুমাত্রায় বিতর্কিত দু'টি পরিভাষা। ক্ষমতার সাথে প্রভাব-এর ঘনিষ্ঠ সম্পর্ক রয়েছে। রাষ্ট্রবিজ্ঞানী Laswell ও Kaplan সূক্ষ্ম প্রক্রিয়ায় ক্ষমতা ও প্রভাব এর পার্থক্য নিরূপণ করেছেন। ক্ষমতা-র ক্ষেত্রে তারা অন্যের আচরণ পরিবর্তনের জন্য তুলনামূলকভাবে প্রতিশ্রুতিপূর্ণ গভীর বঞ্চনা এবং প্রশ্রয়ের ব্যবহারের কথা বলেছেন।[২] তাঁদের ব্যাখ্যা অনুযায়ী নির্দিষ্ট একগুচ্ছ বিধানের আওতায় অধিকারসমূহই ক্ষমতা।

সমাজবিজ্ঞান এবং রাজনৈতিক দর্শনে কর্তৃত্ব কথাটি ক্ষমতা, প্রভাব এবং নেতৃত্ব হিসেবে ব্যবহৃত হয়ে থাকে। দার্শনিক De Jouvenel Bertrand-এর মতে, 'কর্তৃত্ব ধারণাটি রাষ্ট্রের ধারণার চেয়ে পুরাতন এবং মৌলিক।[৩] সনাতন নিয়মে কর্তৃত্বকে আইনের দৃষ্টিকোণ থেকে ব্যাখ্যা করা যায়। কর্তৃত্ব বলতে আইনানুগ ও ন্যায়সঙ্গত ক্ষমতা, আদেশ দেয়ার ক্ষমতা বা কোনো কাজ করার অধিকারকে বুঝায়।

প্রশাসন বা ব্যবস্থাপনায় কর্তৃত্বের অর্থ হচ্ছে অন্যকে আদেশ করার ক্ষমতা। সংগঠনের লক্ষ্যে পৌঁছার জন্য একজন ঊর্ধ্বতন প্রশাসকের আদেশানুযায়ী একজন অধস্তন কর্মচারী কাজটি সম্পাদন করে। দায়িত্বের ভিত্তিমূল হচ্ছে কর্তৃত্ব। কর্তৃত্ব ব্যতিরেকে দায়িত্ববোধ সৃষ্টি হয় না। সংগঠনকে একত্র করার সক্রিয় শক্তি হচ্ছে কর্তৃত্ব। সংগঠন মানেই ঊর্ধ্বতন ও নিম্নতম প্রশাসনের মধ্যে একটি সম্পর্ক বিদ্যমান। আর এ সমন্বয়ের মূল উৎস নিহিত রয়েছে কর্তৃত্বের মধ্যে। পিফনারের মতে, 'কর্তৃত্ব হচ্ছে সিদ্ধান্তকে প্রভাবিত করার যোগ্যতা'।[৪] প্রকৃতপক্ষে ব্যবস্থাপনা বা প্রশাসনে কর্তৃত্ব স্ববিবেচনামূলক ক্ষমতার ব্যবহার বা প্রয়োগ বুঝায়। তবে এ ক্ষমতা স্বেচ্ছাচারিতার সঙ্গে প্রয়োগ নয়।

বর্তমান গবেষণাকর্মে সংসদ সদস্য ও উপজেলা চেয়ারম্যান এর যাবতীয় আইনানুগ ও আনুষ্ঠানিক অধিকারকে কর্তৃত্ব হিসেবে গণ্য করা হয়েছে। আর ব্যক্তির সংসদ সদস্য ও উপজেলা চেয়ারম্যান এর পদে বিদ্যমান থাকার সূত্রে সংশ্লিষ্ট ব্যক্তিবর্গ অনানুষ্ঠানিক ও অঘোষিত যে সামর্থ্য চর্চা করেন ও করতে পারেন তাকে ক্ষমতা হিসেবে চিহ্নিত করা হয়েছে।

পাঁচ. সীমাবদ্ধতা

প্রথমত; উপজেলা পরিষদ পদ্ধতি নির্বাচনের মাধ্যমে সবেমাত্র পুনঃপ্রতিষ্ঠিত হয়েছে। পর্যাপ্ত অনুশীলন পর্যবেক্ষণের সুযোগ না থাকায় এ বিষয়ক মূল্যায়ন- পরামর্শমালা ফলপ্রসূতার বিবেচনায় ঝুঁকিপূর্ণ হতে পারে।

দ্বিতীয়ত; ক্ষুদ্র পরিসরে এ গবেষণা কর্ম পরিচালিত হয়েছে। এ গবেষণালব্ধ ফলাফল সাধারণীকরণে অপর্যাপ্ত বিবেচিত হতে পারে।

ছয়. গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের সংবিধানে স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থা

স্বাধীন বাংলাদেশের জন্য ১৯৭২ খ্রিষ্টাব্দে যে সংবিধান রচিত হয়েছে তাতে স্থানীয় সরকার বা স্থায়ী শাসন বিষয়ে স্পষ্ট ও সুনির্দিষ্ট নির্দেশনা ও বিধান ছিল। স্থানীয় স্বায়ত্বশাসিত সরকারের গুরুত্ব অনুধাবন করে বাংলাদেশের সংবিধানে এ সংক্রান্ত ৪টি অনুচ্ছেদ- ৯, ১১, ৫৯, ৬০ আওতাভুক্ত করা হয়েছে। অনুচ্ছেদ ৯-এ সংশ্লিষ্ট এলাকার প্রতিনিধিদের নিয়ে গঠিত স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে উৎসাহ দান এবং এগুলোতে কৃষক, শ্রমিক এবং নারীদের বিশেষ প্রতিনিধিত্ব দেয়ার কথা বলা হয়েছে। অনুচ্ছেদ ১১- তে প্রশাসনের সকল পর্যায়ে জনগণের কার্য· র অংশগ্রহণের ওপর জোর দেয়া হয়েছে। এ দু'টি অনুচ্ছেদ রাষ্ট্র পরিচালনার মূলনীতির অন্তর্ভুক্ত। সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদে আইনানুযায়ী নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানসমূহের ওপর প্রজাতন্ত্রের প্রত্যেক প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় শাসনের ভার-প্রদান করার সুস্পষ্ট অঙ্গীকার ব্যক্ত করা হয়েছে। প্রশাসন ও সরকারি কর্মচারীদের কার্য পরিচালনা, জন শৃঙ্খলা রক্ষা, 'পাবলিক সার্ভিস' বা জনকল্যাণমূলক সেবা ও অর্থনৈতিক উন্নয়ন সম্পর্কিত পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন স্থানীয় শাসনের অন্তর্ভুক্ত। অর্থাৎ বাংলাদেশের সংবিধানে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ওপরই স্থানীয় পর্যায়ের প্রশাসন পরিচালনা থেকে অর্থনৈতিক উন্নয়ন সম্পর্কিত সকল কার্যক্রম তথা 'স্থানীয় শাসন' পরিচালনার দায়িত্ব অর্পণ করেছে। অনুচ্ছেদ ৬-এ স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহকে স্থানীয় প্রয়োজনে কর আরোপসহ বাজেট প্রস্তুতকরণ ও নিজস্ব তহবিল রক্ষণাবেক্ষণের ক্ষমতা প্রদান করেছে। তবে সংসদ আইনের দ্বারা অন্যান্য ক্ষমতা এবং দায়িত্ব স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের ওপর অর্পণ করতে পারে।[৫] কিন্তু কুদরত-ই এলাহী পনির বনাম বাংলাদেশ মামলার রায় অনুযায়ী, 'সংসদ স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের ব্যাপারে আইন প্রণয়নের ক্ষেত্রে সংবিধানে ৫৯ ও ৬০ অনুচ্ছেদকে উপেক্ষা করতে পারে না।[৬] এছাড়াও ৫৯ ও ৬০ অনুচ্ছেদ রাষ্ট্র পরিচালনার মূলনীতির অন্তর্ভুক্ত নয় বলে আদালতও সরকারকে এগুলো পালন করতে বাধ্য করতে প· র।

ভারতসহ অনেক দেশের সংবিধানে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিধান যখন অস্পষ্টতায় আচ্ছন্ন ছিল, তখন এ সম্পর্কিত বাংলাদেশের সাংবিধানিক অঙ্গীকার ছিল অত্যন্ত বলিষ্ঠ ও প্রগতিশীল। কুদরত-ই এলাহী পনির বনাম বাংলাদেশ মামলার রায়ে বাংলাদেশ সুপ্রীম কোর্টের আপিল বিভাগের বিজ্ঞ বিচারক মোস্তফা কামাল বলেন, যে, বাংলাদেশ সংবিধানের একটি অন্যন্য বৈশিষ্ট্য হলো, দক্ষিণ এশিয়ার মধ্যে বাংলাদেশই প্রথম এসব সমন্বিত স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থার রূপরেখা প্রণয়ন করেছে।[৭]

সাত. উপজেলা চেয়ারম্যান ও স্থানীয় সংসদ সদস্যের দ্বন্দ্বাত্মক সম্পর্কের পটভূমি

স্থানীয় পর্যায়ে প্রশাসনিক কার্যক্রম সঠিকভাবে পরিচালনা এবং আর্থ-সামাজিক উন্নয়নে স্থানীয়ভাবে গঠিত ও পরিচালিত শাসন ব্যবস্থাকে বলা হয় স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থা। স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা দেশের আইন পরিষদের তৈরি এবং কেন্দ্রীয় সরকারের নিয়ন্ত্রণাধীন একটি স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান। স্থানীয় জনপ্রতিনিধি কর্তৃক পরিচালিত হয় এ প্রতিষ্ঠান। কেন্দ্রীয় সরকার আইন প্রণয়ন এবং বিধিমালা তৈরীর মাধ্যমে স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকারের গঠন, আর্থিক সংস্থান ও কার্যাবলী নির্দিষ্ট করে দেয়। কেন্দ্রীয় সরকারের নির্দেশ অনুযায়ী স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো সংশ্লিষ্ট এলাকায় কর, ফি ও টোল আরোপ এবং আদায় করতে পারে। স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা এক অর্থে অর্থনৈতিক উন্নয়নের একটি উপযোগী ব্যবস্থাপনা।[৮] এ ছাড়া স্থানীয় আর্থ-সামাজিক এবং রাজনৈতিক উন্নয়নে এটি একটি কার্যকরী প্রতিষ্ঠান হিসেবে স্বীকৃত এবং নন্দিত। বাংলাদেশসহ দক্ষিণ এশিয়ার দেশগুলোতে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা একটি স্থানীয় স্বশাসিত ও স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান হিসেবেই বেশি পরিচিত। বাংলাদেশে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের ইতিহাস মোটেও প্রাচীন নয়। ১৯৫৯ সালে মৌলিক গণতন্ত্র প্রবর্তনের পর উপজেলা পর্যায়ে 'থানা কাউন্সিল' গঠিত হয়। স্বাধীনতা পরবর্তী গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশে রাষ্ট্রপতির ৭ নং আদেশ দ্বারা উক্ত থানা কাউন্সিলের নাম পরিবর্তন করে থানা উন্নয়ন কমিটি গঠন করা হয়। পরবর্তীতে ১৯৮২ সালে স্থানীয় সরকার (উপজেলা পরিষদ ও উপজেলা প্রশাসন পুনর্বিন্যাস) অধ্যাদেশের মাধ্যমে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকারের গুণগত পরিবর্তন করে থানাকে উপজেলা হিসেবে নামকরণ করা হয় এবং প্রতিটি উপজেলায় একটি করে উপজেলা পরিষদ করা হয়। এতে করে প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকরণ ও স্বায়ত্বশাসনের শুরু হয়। পরবর্তীতে ১৯৯১ সালে তথ্যমন্ত্রী ব্যারিস্টার নাজমুল হুদার নেতৃত্বে গঠিত স্থানীয় সরকার পর্যালোচনা কমিটির সুপারিশের আলোকে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকার বিলুপ্ত করা হয়। ১৯৯৮ সালে জাতীয় সংসদ সদস্য এডভোকেট রহমতুল্যা কমিটির সুপারিশের আলোকে পুনরায় সংশোধনী আনয়নের মাধ্যমে উপজেলা নামকরণপূর্বক উপজেলা পরিষদ আইন প্রবর্তিত হয়।[৯] পরবর্তীতে বাংলাদেশের সদ্য বিদায়ী তত্ত্বাবধায়ক সরকারের জারিকৃত (২০০৮ সালের ১২ মে)[১০] অধ্যাদেশ অনুযায়ী বাংলাদেশের গ্রামীণ পর্যায়ে তিন স্তর বিশিষ্ট নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান বিদ্যমান। স্তরগুলো হলো ইউনিয়ন, উপজেলা ও জেলা। 'সাবসিডিয়ারিটি তত্ত্বের' আলোকে ওপরের স্তরগুলোর দায়িত্ব হবে সীমিত। এ তত্ত্বের মূল কথা হলো, সর্বাধিক নিম্নস্তরের সরকারের মাধ্যমেই সমস্যা সমাধানের প্রথম প্রচেষ্টা চালানো আবশ্যক এবং যে সব সমস্যা নিম্নের স্তরে সমাধান সম্ভব নয়, কেবল সেগুলোর দায়িত্বই ক্রমাগতভাবে ওপরের স্তরে অর্পিত হবে। এখনও জেলা পরিষদ কার্যকর হয়নি। সুতরাং বিদ্যমান দুই স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকারের মধ্যে বর্তমানে উপজেলা পরিষদ কেন্দ্রীয় সরকার এবং স্থানীয় সরকারের (ইউপি) মধ্যে সেতুবন্ধ হিসেবে কাজ করবে বলে আশা করা হচ্ছে।

কিন্তু ইতিমধ্যে গণমাধ্যম এবং রাজনৈতিক অঙ্গনে উপজেলা পরিষদের কার্যকারিতা প্রশ্নে ঘনিভূত সন্দেহের কথা আলোচিত হচ্ছে। ১৯৯৮ সালের উপজেলা পরিষদ আইনে স্থানীয় সংসদ সদস্যদের নিজ নিজ এলাকার উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা করার বিধান ছিল। পরবর্তীতে উপজেলা পরিষদ অধ্যাদেশ ২০০৮ (৩২ নং অধ্যাদেশ) -এ উপজেলা পরিষদ

আইনের (১৯৯৮) মধ্যে বেশ কিছু গুণগত পরিবর্তন করা হয়।[১১] এ অধ্যাদেশে সংসদ সদস্যদের উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা থাকার বিধানটি রহিত করা হয়। কিন্তু ৯ম জাতীয় সংসদ নির্বাচনের পর নির্বাচিত সরকার উপজেলা পরিষদে সংসদ সদস্যদের কর্তৃত্ব ফিরিয়ে দেয়ার চিন্তাভাবনা করছে বলে মিডিয়াতে জানানো হয়। আর এ চিন্তাভাবনা কার্যকর করার জন্য তত্ত্বাবধায়ক সরকারের সময় জারি করা উপজেলা অধ্যাদেশ সংশোধন করার উদ্যোগ নেয়। এ প্রসঙ্গে বর্তমান স্থানীয় সরকার পল্লী উন্নয়ন ও সমবায় মন্ত্রী সৈয়দ আশরাফুল ইসলাম বলেন, সাংসদরা নির্বাচনী প্রচারের সময় এলাকার উন্নয়নে অনেক প্রতিশ্রুতি দিয়েছেন। সে সব প্রতিশ্রুতি বাস্তবায়নে সংসদ সদস্যদের কার্যকরী সহযোগিতার কথা সরকার ভাবছে।[১২] স্থানীয় পর্যায়ে সংসদ সদস্যদের কার্যালয় হিসেবে উপজেলা পরিষদ ভবন ব্যবহারের কথাও আলোচিত হয়। একই ভবনে দু'জন জনপ্রতিনিধি থাকলে কাজের ক্ষেত্রে সমস্যার বিষয়টি খতিয়ে দেখা হয়। উপজেলা পরিষদের অধীন কর্মকর্তা-কর্মচারীরা এ ক্ষেত্রে কার্যক্রম বাস্তবায়নে সমস্যায় পড়তে পারেন কি-না তা-ও বিবেচনা করা হয়।[১৩] এ ক্ষেত্রে সম্ভাব্য বিতর্ক এড়াতে সরকার স্থানীয় পর্যায়ে সাংসদের অফিস স্থাপনের সিদ্ধান্ত স্থগিত রাখে। সাংসদদের সঙ্গে উপজেলা চেয়ারম্যানের কাজের সমন্বয় করাই হবে নতুন সরকারের জন্য বড় পরীক্ষা এমনটি কেউ কেউ দাবি করছেন। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী ও কার্যকর করাও সরকারের জন্য বড় চ্যালেঞ্জ হিসেবে বিবেচনা করা হচ্ছে।[১৪] নবগঠিত (২০০৮) স্থানীয় সরকার কমিশনের সদস্য অধ্যাপক তোফায়েল আহমেদ মনে করেন, সাংসদদের সঙ্গে উপজেলা চেয়ারম্যানদের সম্পর্কটা দ্বন্দ্বের না হয়ে সমন্বয়েরও হতে পারে যদি তারা উভয়ই এলাকার উন্নয়ন চান। স্থানীয় সরকার মন্ত্রী সৈয়দ আশরাফুল ইসলাম বলেছেন, সাংসদদের সঙ্গে স্থানীয় সরকারের সম্পর্ক হবে সহায়ক, বিরোধের নয়। লুটপাট করতে না চাইলে এ ধরনের সংকট হয় না।[১৫] সরকার উপজেলা পরিষদ এবং সাংসদদের মধ্যে একটি ভারসাম্যপূর্ণ সম্পর্ক প্রতিষ্ঠায় তৎপর বলে ধারণা দেয়া হচ্ছে। এ ব্যাপারে সরকার স্থানীয় সরকার কমিশনের সাথে আলোচনা করেছে। সরকারের আশঙ্কা উপজেলায় আইনী কর্তৃত্ব না থাকলে সাংসদদের পক্ষে প্রতিশ্রুতি অনুযায়ী প্রকল্প গ্রহণ ও উন্নয়ন করা সম্ভব হবে না। কিন্তু উপজেলা চেয়ারম্যান এবং সাংসদদের মধ্যে কিভাবে সমন্বয় হতে পারে এ ব্যাপারে সরকারের কাছে কোনো প্রস্তাব সংশ্লিষ্ট কমিশন এখনো দেয়নি। কমিশনের পক্ষ থেকে সাংসদদের জেলা পরিষদে কাজ করার প্রস্তাব দেয়া হয়েছে। কমিশনের মতে, স্থানীয় সরকার ক্ষতিগ্রস্ত হতে পারে এমন কোনো সিদ্ধান্ত তারা নিতে পারে না।[১৬] স্থানীয় সরকার মন্ত্রী ভারতের পশ্চিমবঙ্গ ও যুক্তরাষ্ট্রে ভিন্ন নামে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা চালু রয়েছে উদাহরণ দিয়ে বলেন, ভারতের সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নে বছরওয়ারী বাজেট দেয়া হয়।[১৭] নাগরিক সমাজ এবং বিশেষজ্ঞদের কাছ থেকে অবশ্য এ ব্যাপারে বিরোধিতাও আসছে। এ প্রসঙ্গে স্থানীয় সরকার শক্তিশালী করতে সুপারিশ প্রণয়নে তত্ত্বাবধায়ক সরকারের সময়ে গঠিত কমিটির সভাপতি ড. এএমএম শওকত আলী বলেন, উপজেলায় সাংসদদের কর্তৃত্ব ফিরিয়ে দেয়া হলে উপজেলা পরিষদ আগের জায়গায় ফিরে যাবে এবং উপজেলার নিজস্ব প্রকৃতি থাকবে না। তবে স্থানীয় সরকার কমিশনের সদস্য ড. তোফায়েল আহমেদ বলেন, যেহেতু উপজেলা চেয়ারম্যান ও সাংসদ একই ভোটার দ্বারা নির্বাচিত, তাই উভয়ের মধ্যে কাজের সমন্বয় থাকা দরকার। বিধি প্রণয়ন, বাজেট প্রণয়ন বড় ধরনের উন্নয়নসহ পাঁচসালা পরিকল্পনা গ্রহণকালে সাংসদদের পরমার্শ প্রয়োজন হবে। কমিশন বিধি দ্বারা এ রকম ক্ষেত্রে

সাংসদদের পরামর্শ গ্রহণ বাধ্যতামূলক করে দিতে পারে। তবে তিনি আইনগতভাবে কোনো কর্তৃত্ব প্রদানের বিরোধিতা করেন। টিআইবি-র চেয়ারম্যান অধ্যাপক মোজাফফর আহমেদ বলেন, গোঁজামিল দিয়ে কাজ হয় না। সংবিধানে সাংসদদের দায়িত্ব নির্দিষ্ট আছে। সেগুলো তারা ভালোভাবে করতে পারেন। স্থানীয় জনগণের সঙ্গে আলোচনা করে উন্নয়ন পরিকল্পনা করাই স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মূল লক্ষ্য। সেখানে সাংসদদের কর্তৃত্ব দেয়া হলে স্থানীয় সরকারের স্বাধীন সত্তা ক্ষুণ্ন হবে। তিনি মনে করেন, ভারতের মতো সাংসদদের টাকা দেয়া হলে তা দিয়ে কি প্রকল্প নেয়া হয় এবং কি কাজ হয় তাও যাচাই-বাছাই হওয়া উচিৎ।[১৮] বাংলাদেশের সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী সংসদ সদস্যদের প্রধান দায়িত্ব আইন প্রণয়ন। তাই স্থানীয় উন্নয়ন কাজে তাদের ব্যাপকভাবে সম্পৃক্ত করলে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা অকার্যকর হয়ে পড়বে বলে দাবি করা হয়। ১৯৮৫ সালে উপজেলা পরিষদ চালু হওয়ার পর ১৯৮৬ সালে সাধারণ বা তৃতীয় সংসদ নির্বাচন হয়। এ সংসদে সাংসদদের উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা হিসেবে কর্তৃত্ব দেয়া হয়। এর ফলে উপজেলায় চেয়ারম্যানদের ভূমিকা গৌণ হয়ে পড়ে। স্থানীয়ভিত্তিক প্রশাসন সাংসদদের কথা শুনবে না চেয়ারম্যানদের কথা মানবে, তা নিয়েও দ্বন্দ্ব দেখা দেয়। ফলে উন্নয়ন কর্মকাণ্ডও ব্যাপকভাবে ব্যাহত হয় বলে দাবি করা হয়। তিক্ত এ অভিজ্ঞতার কারণে পরবর্তীতে কোনো সরকারই উপজেলা পরিষদ কার্যকর করতে বাহ্যত আন্তরিক ছিল না। এরশাদ প্রবর্তিত এ ব্যবস্থাটি ১৯৯১ সালে বিএনপি কর্তৃক বাতিল করে দেয়া হয়।[১৯] ১৯৯৫ সালে তৎকালীন সচিব হাসনাত আব্দুল হাই-এর নেতৃত্বে গঠিত কমিটি উপজেলা নির্বাচন করার পক্ষে সুপারিশ করলেও তা বাস্তবায়ন করা হয়নি। ১৯৯৬ সালে আওয়ামী লীগ সরকার উপজেলা আইন সংশোধন করে নির্বাচনের তারিখ ঘোষণার ক্ষমতা সরকারের হাতে নেয়। ফলে নির্বাচন কমিশন একাধিকবার উদ্যোগ নিয়েও এ নির্বাচন করতে পারেনি। যদিও ৬ এপ্রিল ২০০৯ এলজিআরডি মন্ত্রী সৈয়দ আশরাফুল ইসলাম দাবি করেন আওয়ামী লীগ ১৯৯৮ সালে উপজেলা নির্বাচন করতে চেয়েছিল। তৎকালীন প্রধানমন্ত্রী নির্বাচন কমিশনকে এ সংক্রান্ত বিষয় প্রস্তাব দিলেও তৎকালীন রাষ্ট্রপতি বিচারপতি শাহাবুদ্দীন আহমদের বিরোধিতার কারণে ঐ সময় নির্বাচন হতে পারেনি।[২০] এ ব্যাপারে নির্বাচন কমিশন এবং তৎকালীন রাষ্ট্রপতির বক্তব্য না পাওয়ায় মন্ত্রীর বক্তব্যের সত্যতা যাচাই সম্ভবপর নয়। ২০০১ সালে আবার দায়িত্ব গ্রহণের পর বিএনপি-জামায়াত জোট সরকার উপজেলা পরিষদের ভাগ্য নির্ধারণে মন্ত্রীসভা কমিটি ও একাধিক উপকমিটি গঠন করে। কিন্তু উপজেলা পরিষদে সাংসদদের কর্তৃত্ব নির্ধারণ প্রশ্নে এ সব কমিটিতে বিরোধ দেখা দেয়। ফলে কমিটি চূড়ান্ত কোনো সিদ্ধান্ত গ্রহণ করতে পারেনি। এ কমিটির সদস্য তৎকালীন যোগাযোগ মন্ত্রী ব্যারিস্টার নাজমুল হুদা উপজেলা নির্বাচনের সরাসরি বিরোধিতা করেন। বলেন, উপজেলা নির্বাচন করা হলে সাংসদদের সঙ্গে চেয়ারম্যানদের ঝগড়া হবে।[২১] এতে দলের ক্ষতি হবে। এভাবে সংকীর্ণ দলীয় দৃষ্টিভঙ্গী এবং উপজেলা ব্যবস্থার প্রতি রাজনৈতিক অঙ্গীকারের অভাবে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের এ গুরুত্বপূর্ণ সংস্থাটি দীর্ঘ সময় অবহেলিত থেকেছে। ১১ জানুয়ারী ২০০৭ তারিখের রাজনৈতিক পট পরিবর্তনের মধ্য দিয়ে আবির্ভূত তৎকালীন তত্ত্বাবধায়ক সরকার[২২] উপজেলা পরিষদকে পুনর্বহাল এবং বাস্তবে এর অনুকূলে অধিক ক্ষমতা প্রদান করে অধ্যাদেশ জারি করে। বর্তমান অধ্যাদেশ অনুযায়ী উপজেলা পরিষদে একজন নারীসহ দু'জন ভাইস চেয়ারম্যান ও একটি সচিবের পদ সৃষ্টি করা হয়েছে। ১২টি মন্ত্রণালয় ও বিভাগের আওতাভুক্ত স্থানীয় কর্তৃপক্ষকে উপজেলা পরিষদের অধীনে দেয়া হয়েছে। উপজেলা নির্বাহী

কর্মকর্তা (ইউএনও) ও প্রেষণে নিযুক্ত কর্মকর্তা-কর্মচারী ছাড়া অন্য সব কর্মচারীকে শৃঙ্খলাজনিত অপরাধে বরখাস্তের ক্ষমতা দেয়া হয়েছে চেয়ারম্যানকে। ইউএনও'র বার্ষিক গোপনীয় প্রতিবেদন (এসিআর) লিখবেন উপজেলা চেয়ারম্যান। আর ইউএনও এসিআর লিখবেন তার অধস্তন কর্মকর্তা ও কর্মচারীদের।[২৩] এ আইনটিতে উপজেলা চেয়ারম্যানদের একক ক্ষমতার বিধান রাখা হয়েছিল এবং সাংসদদের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বকে অস্বীকার করা হয়েছিল। ইউএনও'র ক্ষেত্রে আইনটি যথেষ্ট অস্পষ্ট ও বিভ্রান্তিকর। বিশেষ করে কেন্দ্রীয় প্রশাসনের নিযুক্ত আমলাতন্ত্রের তথা ইউএনও-র সঙ্গে উপজেলা পরিষদের চেয়ারম্যানের কর্তৃত্ব ও দায়িত্বের কিছু ক্ষেত্রে ভারসাম্য প্রতিষ্ঠার আয়োজন রয়েছে। উপজেলা নির্বাহী কর্মকর্তা ও উপজেলা চেয়ারম্যানের যৌথ স্বাক্ষরে ব্যাংক হিসাব পরিচালনা এবং দায়িত্বে অবহেলার বিষয়ে অন্যদের ওপর পরিষদের কর্তৃত্বের ক্ষমতা থাকলেও ইউএনও'র ওপর উপজেলা পরিষদ চেয়ারম্যানের কর্তৃত্ব না থাকার বিষয়টি এমন বিভ্রান্তি ও দ্ব্যর্থবোধকতার সৃষ্টি করতে পারে। তাই সাংসদ বনাম উপজেলা চেয়ারম্যানদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের সমন্বয়ের যে সমস্যা বর্তমানে আলোচিত হচ্ছে তেমনি উপজেলা চেয়ারম্যান বনাম স্থানীয় আমলাতন্ত্রের মধ্যে ভারসাম্যের সমস্যাও গুরুত্বপূর্ণ হিসেবে চিহ্নিত হতে পারে। এটি ভবিষ্যতে পরিষদের কাজে কর্তৃত্বের জটিলতা সৃষ্টি করতে পারে বলে ধারণা করা হচ্ছে।

আট. শক্তিশালী স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থার যৌক্তিকতা

মিডিয়ার রিপোর্ট অনুযায়ী ইতিমধ্যেই আলোচিত-সমালোচিত এ ইস্যুতে সংসদ সদস্যদের পক্ষে সরকারের অবস্থানের বিষয়ে আলোচনা-সমালোচনার ঝড় উঠে। উপজেলা পরিষদে সংসদ সদস্যরা যে ক্ষমতা এবং কর্তৃত্ব ফিরে পাচ্ছেন সে ব্যাপারে স্পষ্ট ইঙ্গিত পাওয়া যায়।[২৪] গত আওয়ামী লীগ সরকারের আমলে ১৯৯৮ সালে পাস করা উপজেলা পরিষদ আইনের ২৫ নং ধারা অনুযায়ী গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ সংবিধানের অনুচ্ছেদ ৬৫ এর অধীন একক আঞ্চলিক এলাকা হতে নির্বাচিত সংসদ সদস্য পরিষদের উপদেষ্টা হবেন এবং পরিষদ উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ করবে। সদ্য বিদায়ী তত্ত্বাবধায়ক সরকারের এ সংক্রান্ত জারীকৃত অধ্যাদেশে পরিষদে সাংসদদের এ ধরনের উপদেষ্টা রাখার বিধানটি বিলুপ্ত হয়েছে। সদ্য ক্ষমতাসীন আওয়ামী লীগ সরকারের উপজেলা পরিষদের ওপর সাংসদদের এ ধরনের কিংবা কোনো ধরনের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্ব প্রতিষ্ঠার জন্য এ সংক্রান্ত অধ্যাদেশটির পরিবর্তন প্রক্রিয়াকে অনাকাঙ্ক্ষিত এবং স্থানীয় সরকার পদ্ধতির বিকাশে নগ্ন হস্তক্ষেপ বলে কেউ কেউ দাবি করেছেন।[২৫]

বাংলাদেশের সংবিধানের ৬৫ নং অনুচ্ছেদ অনুযায়ী সাংসদদের 'আইন প্রণয়নের' ক্ষমতা প্রদান করা হয়েছে। নীতি নির্ধারণী বিষয়ে সংসদীয় বিতর্কে অংশগ্রহণ, আইন প্রণয়ন ও সংশোধন এবং পার্লামেন্টারী স্ট্যান্ডিং কমিটির মাধ্যমে প্রশাসনের স্বচ্ছতা-জবাবদিহি নিশ্চিতকরণ আইন প্রণয়ন কার্যক্রমের অন্তর্ভুক্ত। সংবিধানের ৫৯ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী, আইনানুযায়ী নির্বাচিত ব্যক্তিদের সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানের ওপর প্রজাতন্ত্রের প্রত্যেক প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় প্রশাসনের ভার প্রদান করা হবে।'[২৬] প্রশাসন ও সরকারি কর্মচারীদের কার্যক্রম পরিচালনা, জনশৃঙ্খলা রক্ষা, সব সরকারি সেবা বিতরণ এবং অর্থনৈতিক উন্নয়ন পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়ন স্থানীয় সরকারের দায়িত্ব-কর্তব্যের অন্তর্ভুক্ত। অর্থাৎ বাংলাদেশের সাংবিধানিক নির্দেশনা অনুযায়ী স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানের

মাধ্যমেই রাষ্ট্র পরিচালনা (যেমন জনশৃংখলা রক্ষা), নাগরিক সেবা প্রদান ও উন্নয়ন সম্পর্কিত প্রায় সব কার্যক্রম পরিচালিত হওয়ার কথা। এর ব্যত্যয় ঘটলে সংবিধান লঙ্ঘিত হবার কথা।

আধুনিক সরকার তিনটি গুরুত্বপূর্ণ স্তম্ভের ওপর প্রতিষ্ঠিত- নির্বাহী বিভাগ, আইনসভা ও বিচার বিভাগ। সরকারের এ তিনটি অঙ্গ পরস্পরের ওপর নির্ভরশীল হলেও এগুলো স্বাধীনভাবে কাজ করে যাতে ক্ষমতা প্রয়োগের ক্ষেত্রে 'চেক অ্যান্ড ব্যালেন্স' বা ক্ষমতার ভারসাম্য সৃষ্টি হয় এবং কোনো অঙ্গের বাড়াবাড়ির কারণে নাগরিক অধিকার খর্ব না হয়।[২৭]

স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে দুর্বল না করে গতিশীল ও শক্তিশালী করার পেছনে আরো অনেক উপযোগী যুক্তি রয়েছে। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার গঠনের উদ্দেশ্য হলো, স্থানীয়ভাবে নির্বাচিত প্রতিনিধিদের মাধ্যমে স্থানীয় সমস্যার সমাধান।[২৮] শিক্ষা ও স্বাস্থ্যসেবা, পয়নিষ্কাশন, কর্মসংস্থান, যাতায়াত ব্যবস্থা, প্রাকৃতিক দুর্যোগ, দুর্নীতি-দুর্বৃত্তায়ন, অধিকারহীনতা ইত্যাদি বিষয়গুলো মূলত স্থানীয় এবং এগুলোর সমাধান কার্যকর করতে হয় স্থানীয়ভাবেই। তাই স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে কার্যকর করা ব্যতীত জনগণের আর্থ-সামাজিক উন্নয়ন ত্বরান্বিত করা সম্ভব নয়। স্থানীয়ভাবে নির্বাচিত প্রতিনিধিরা তাদের নেতৃত্ব কাজে লাগিয়ে যৌতুক, বাল্য বিবাহ, নারী নির্যাতন, পরিবেশ সংরক্ষণ, শিক্ষা ও স্বাস্থ্য সেবার মানোন্নয়ন, জন্মনিয়ন্ত্রণ ইত্যাদি দুরূহ সমস্যা সামাজিক আন্দোলন ও সামাজিক প্রতিরোধ গড়ে তোলার মাধ্যমে ক্ষেত্র বিশেষে বিনা খরচেই স্থানীয়ভাবে সমাধান করতে পারেন।[২৯] এ ছাড়া কেন্দ্রীয়ভাবে ব্যয় করা অর্থের সামান্য অংশই তৃণমূলের সাধারণ জনগণের কাছে পৌঁছায়।[৩০] সাধারণ মানুষের কাছে সেবা ও সম্পদ পৌঁছানোর সবচেয়ে কার্যকর মাধ্যম হলো কার্যকর স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থা। কেন্দ্রীয়ভাবে গৃহীত উন্নয়ন কর্মসূচি বাস্তবায়নের (যেমন এডিপি) হার ত্বরান্বিত করতে হলে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর কাছে সম্পদ হস্তান্তর তাৎপর্যপূর্ণ ও গুরুত্বপূর্ণ বিবেচনা করা হয়।

একটি বলিষ্ঠ বিকেন্দ্রীকরণ কর্মসূচির অধীনে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে গতিশীল ও কার্যকর করা হলে বাংলাদেশের ভাগ্যের পরিবর্তন হবে বলে দৃঢ়ভাবে বিশ্বাস করা হয়। এ জন্য অবশ্য প্রয়োজন সাধারণ মানুষকে উজ্জীবিত, সংগঠিত এবং ক্ষমতায়িত করা এবং একই সঙ্গে তাদের ন্যায্য অধিকার হিসেবে প্রাপ্য সুযোগ প্রদান করা। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থা শক্তিশালী করার মাধ্যমে বাংলাদেশের গণতান্ত্রিক ব্যবস্থাও গভীরতা অর্জন করবে এবং এর ভিত আরো মজবুত হবে। নির্বাচিত স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো সংসদভিত্তিক গণতান্ত্রিক উপরিকাঠামোর খুঁটি হিসেবে বিবেচিত হয়ে থাকে।

সুশাসন প্রতিষ্ঠার জন্য কার্যকর স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থা অপরিহার্য। যে সব সিদ্ধান্ত জনগণের জীবন সম্পর্কে প্রভাব বিস্তার করে সেগুলো গ্রহণে তাদের কার্যকর অংশগ্রহণ এবং সব জনগুরুত্বপূর্ণ কার্যক্রমের স্বচ্ছতা ও জবাবদিহি নিশ্চিতকরণ সুশাসনের জন্য প্রয়োজন। জনগণের দোরগোড়ার সরকার হিসেবে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের মাধ্যমেই তাদের যথার্থ অংশগ্রহণ নিশ্চিত করা যায়। আর স্বচ্ছতা ও জবাবদিহি চর্চাও কার্যকরভাবে নিশ্চিত করা সম্ভব তৃণমূল পর্যায় থেকেই। তাই গণতন্ত্রকে সুসংহত করতে এবং সুশাসন কায়েম করতে হলে একটি জন-অংশগ্রহণমূলক, স্বচ্ছ, জবাবদিহিমূলক ও দায়বদ্ধ স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থার কোনো বিকল্প নেই।

সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নকাজে সম্পৃক্ত হওয়ার অতীত অভিজ্ঞতা বাংলাদেশের জন্য সুখকর নয়।[৩১] গত সরকারের আমলে এ ধরনের সম্পৃক্ততার ফলে সরকার দলীয় সাংসদেরা তাদের দলীয় ব্যক্তিদের নিয়ে স্থানীয় পর্যায়ে এক ধরনের 'এমপি সরকার' বা 'এমপি রাজ' গড়ে তোলেন।[৩২] এ ধরনের ব্যবস্থা ইউনিয়ন পরিষদের মতো স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোকেও শুধু সাংসদদের নিয়ন্ত্রিত প্রতিষ্ঠানেই পরিণত করেনি, একই সঙ্গে বিরাজমান স্থানীয় প্রশাসনিক কাঠামোকেও বহুলাংশে অকার্যকর করে ফেলে। বস্তুত এর মাধ্যমে স্থানীয়ভাবে সংসদ সদস্যদের এক ধরনের জমিদারি সৃষ্টি হয় এবং সর্বক্ষেত্রে দুর্নীতি-দুর্বৃত্তায়নের ব্যাপক বিস্তার ঘটে। স্থানীয় উন্নয়ন কাজে জড়িত হওয়ার ফলে সাংসদেরা যে দুর্নামের ভাগিদার হন তার মাশুল বিগত সরকারকে তাদের সম্প্রতি সমাপ্ত সংসদ নির্বাচনে দিতে হয়েছে বলে ব্যাপকভাবে বিশ্বাস করা হয়।

বাংলাদেশে গণতান্ত্রিক ব্যবস্থাকে ভবিষ্যতে আরও সুসংহত করতে হলে তৃণমূল থেকে একদল যোগ্য ও নিষ্ঠাবান নেতৃত্ব সৃষ্টির গুরুত্বের কথা বিশেষজ্ঞগণ বলেছেন। আর তা সম্ভব একটি ক্রিয়াশীল স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থা গড়ে তোলার মাধ্যমে। গণতন্ত্রকে কার্যকর করতে সংসদ সদস্যদের গুণগত মানের পরিবর্তন সাধনও জরুরী বলে দাবি করা হয়। স্থানীয় উন্নয়ন ও স্থানীয়ভাবে প্রভাব-প্রতিপত্তি বিস্তারের সুযোগের অবসান ঘটানো এ ক্ষেত্রে একটি উপযোগী ও টেকসই কৌশল হিসেবে বিবেচিত হচ্ছে। তাহলে যোগ্যতাসম্পন্ন ব্যক্তিরা, যারা শুধু আইন প্রণয়নের দায়িত্ব পালনে আগ্রহী, ভবিষ্যতে সংসদ নির্বচনে অংশগ্রহণ করবেন। এর মাধ্যমে 'যে কোনো মূল্যে' সাংসদ হওয়ার আকর্ষণও দূর হবে, রাজনীতি 'ব্যবসায়ে' পরিণত হবে না এবং সংসদ ব্যবসায়ীদের নিয়ন্ত্রণমুক্ত হবে বলে আশা করা হয়।

আরেকটি বাস্তব কারণেও সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নকাজ থেকে দূরে রাখা আবশ্যক। এখতিয়ারবহির্ভূত যাবতীয় স্থানীয় উন্নয়ন কাজে জড়িত হলে সাংসদগণ উপজেলা পরিষদের নির্বাচিত প্রতিনিধিদের সঙ্গে অনিবার্য দ্বন্দ্বে জড়াতে পারেন। এমন দ্বন্দ্ব সরকার ও সরকার বিরোধীদের মধ্যেই শুধু সীমাবদ্ধ থাকবে না, ক্ষমতাসীন দলেও অন্তর্দ্বন্দ্ব সৃষ্টি করবে। ফলে উন্নয়ন কর্মকাণ্ড ব্যাহত হবে।

স্থানীয় সরকার কার্যক্রমে সরাসরি জড়িত না করে সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নকাজে সম্পৃক্ত করার লক্ষ্যে একটি বিকল্প প্রস্তাবের কথা কেউ কেউ উপস্থাপন করেছেন: প্রতি সাংসদকে এক-দুই কোটি টাকা স্থানীয় উন্নয়নকাজে ব্যয় করার জন্য বরাদ্দ প্রদান করা। ভারতে লোকসভার প্রত্যেক সদস্যকে বছরে দুই কোটি রুপি প্রদানের 'এমপিএলএডি' (Members of Parliament Local Area Development) শীর্ষক একটি স্কিম চালু আছে। ভারতীয় এ স্কিমের কার্যকারিতা সম্পর্কে অনেক গুরুতর অভিযোগ রয়েছে। ভারতীয় লোকসভার পাবলিক অ্যাকাউন্টস কমিটির সাবেক চেয়ারম্যান এরা সেজ্যুইয়ানের মতে, 'অল্প করে বলতে গেলে এ স্কিমের ব্যবস্থাপনা অত্যন্ত বিশৃঙ্খল....ধারণাগত দিক থেকেই এতে মৌলিক গলদ রয়েছে। সাধারণভাবে সাংসদদের দায়িত্ব আইন প্রণয়ন এবং সরকারের জবাবদিহি নিশ্চিতকরণ.... এমপিএলএডি স্কিম সাংসদদের ভূমিকাতেই পরিবর্তন ঘটিয়েছে... তাদের প্রকল্প বাস্তবায়ন এবং প্রকল্প সম্পন্নকরণের কাজে জড়িত করেছে। এ প্রক্রিয়ায় সাংসদেরা জেনেশুনেই প্রশাসনিক প্রক্রিয়ার সঙ্গে জড়িত হয়ে পড়েছেন এবং তারা লোকসভার সদস্য এবং সংসদীয় কমিটির সদস্য হিসেবে এ স্কিমের অধীনে তাদের নিজেদের এবং সহকর্মীদের

উদ্যোগে গৃহীত কার্যক্রম সম্পর্কিত ব্যয়ের সঠিকতা, প্রজ্ঞা ও কৃচ্ছতা সম্পর্কে প্রশ্ন তোলার যোগ্যতা ও নৈতিক অধিকার হারিয়ে ফেলেছেন.... স্বাধীনতা-পরবর্তীকালে গত ৫০ বছরের সরকারের ব্যর্থতাকে সংখ্যা এবং বৈচিত্র্যের দিক থেকে ম্লান করে দিয়েছে এমপিএলএডি স্কিমের অধীনে সৃষ্ট মাত্র গত সাত বছরের অনিয়ম.... এ স্কিম সম্পর্কে সরকারের দায়িত্ব এড়ানো এবং প্রশাসনে সাংসদদের সম্পৃক্ততা সংসদের কাছে নির্বাহী বিভাগের দায়বদ্ধতাকে খর্ব করছে এবং এভাবে রাষ্ট্রে সংসদীয় ব্যবস্থার কার্যকারিতাকেই দুর্বল করে তুলেছে'।[৩৩]

ভারতের সাবেক প্রধানমন্ত্রী ভিপি সিংসহ আরো অনেক গুরুত্বপূর্ণ ভারতীয় এ স্কিমের প্রবল বিরোধিতা করেন। অনেকের মতে, এ স্কিম ভারতীয় সংবিধানের ওপর একটি 'নগ্ন হামলা'। এটি ব্যবহার করা হয়েছে সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নকাজ থেকে বিরত রাখার লক্ষ্যে 'উৎকোচ' হিসেবে। ভারতীয় সংবিধান পর্যালোচনা কমিটিও এটি বিলুপ্তির পক্ষে সুপারিশ করেছে। এ স্কিমের বিরুদ্ধে বর্তমানে ভারতে একটি আন্দোলন গড়ে উঠেছে।

সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নে জড়িত করার পক্ষে একটি যুক্তি হলো যে, তারা স্থানীয় উন্নয়নের প্রতিশ্রুতি দিয়ে নির্বাচিত হয়ে এসেছেন এবং জনগণ তাদের কাছ থেকে রাস্তা-ঘাট নির্মাণসহ অবকাঠামো উন্নয়ন প্রত্যাশা করে। নির্বাচনের মাধ্যমে সর্বস্তরে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠান গড়ে উঠলে ভবিষ্যতে এ ধরনের অঙ্গীকার প্রদানের প্রয়োজনীয়তা ফুরিয়ে যাবে। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো দীর্ঘমেয়াদি পরিকল্পনার ভিত্তিতে কাজ করতে পারে। সাংসদদের দেয়া প্রতিশ্রুতিগুলো যদি গুরুত্বপূর্ণ ও জনকল্যাণমূলক হয়, তাহলে সেগুলো পরিকল্পনায় অন্তর্ভুক্ত এবং বাস্তবায়িত হতে পারে। সাংসদ হিসেবে তারা সম্পদ বিকেন্দ্রীকরণের মাধ্যমে স্থানীয় সরকারের জন্য বরাদ্দ বাড়িয়ে দিলেই এগুলো বাস্তবায়ন করা সম্ভব হবে। কেবলই সাংসদদের প্রতিশ্রুতি অনুযায়ী এবং ন্যায্য প্রয়োজন ব্যতিরেকে কোনো বিশেষ এলাকার জন্য বরাদ্দ প্রদান ন্যায়পরায়ণতার নীতির পরিপন্থী। সংসদ যথাযথ নীতি নির্ধারণ করলে এবং সম্পদের জোগান দিলে সব এলাকায়ই সুষম উন্নয়ন সাধিত হবে। নীতিগতভাবে সংসদ নির্বাচনের মূল ইস্যু দলীয় নির্বাচনী ইশতেহার, স্থানীয় অবকাঠামো উন্নয়ন নয়। স্থানীয় উন্নয়নে জড়িত হয়ে এবং পর্যাপ্ত উন্নয়নকর্ম সম্পন্ন করেও যে নির্বাচনে জেতা যায় না, সাম্প্রতিক জাতীয় সংসদ নির্বাচন ২০০৮ সে ক্ষেত্রে একটি ভালো প্রমাণ হতে পারে। মেয়াদকালে স্থানীয় উন্নয়নে জড়িত হওয়া সত্ত্বেও অষ্টম সংসদের অধিকাংশ চারদলীয় জোটের সাংসদ নির্বাচনে পরাজিত হয়েছেন।

স্থানীয় উন্নয়নে সাংসদদের যুক্ত করার পক্ষে যুক্তি হিসেবে আমেরিকার 'পোর্ক ব্যারেল' (pork-barrel) স্কিমের উদাহরণ দেয়া হয়। এ স্কিমের মাধ্যমে সিনেটর ও কংগ্রেসম্যানদের নির্বাচনী এলাকায় আইনগতভাবে বিশেষ বরাদ্দ দেয়া হয়। এ বরাদ্দ আইন প্রণেতাদের নামে হয় না এবং তারা স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানে কোনোরূপ হস্তক্ষেপও করেন না।[৩৪]

এ আলোচনা থেকে এটি সুস্পষ্ট যে, সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়ন কাজে ব্যাপক ও প্রত্যক্ষভাবে জড়িত করা হবে বাংলাদেশের সংবিধানের মর্মবাণীর সাথে সাংঘর্ষিক এবং আইনের শাসন প্রতিষ্ঠা (গণতন্ত্র আর আইনের শাসন সমার্থক[৩৫])ও রাজনীতিতে নতুন সংস্কৃতি গড়ে তোলার বর্তমানের সর্বজনীন আকাঙ্ক্ষার সাথে অসামঞ্জস্যপূর্ণ। সাংসদদের স্থানীয় উন্নয়নকর্মে প্রত্যক্ষ অংশগ্রহণ এলাকায় এলাকায় একটি দ্বন্দ্বাত্মক পরিস্থিতির সৃষ্টি করবে। সাংসদদের অন্যায়

ও অনৈতিক কাজের সঙ্গে জড়িত হওয়ার সুযোগ অব্যাহত রাখবে। এ ধরনের উদ্যোগের ফলে বাংলাদেশের গণতান্ত্রিক প্রক্রিয়াকে সুসংহত ও শক্ত ভিতের ওপর দাঁড় করানোর প্রচেষ্টাও ব্যাহত হবে। যদিও প্রধানমন্ত্রী শেখ হাসিনার দাবি সাংসদ ও উপজেলা চেয়ারম্যান সমন্বয়ের মাধ্যমে কাজ করে যাচ্ছেন।[৩] এর ব্যত্যয় ঘটলে বিকেন্দ্রীকরণ এবং স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী ও খাঁটি অর্থে স্বশাসিত করার মাধ্যমে আগামী পাঁচ বছরে তৃণমূল পর্যায়ের জনগণের আর্থ-সামাজিক উন্নয়নের ক্ষেত্রে বৈপ্লবিক পরিবর্তন আনার যে সম্ভাবনার দ্বার উন্মোচিত হয়েছে তা-ও রুদ্ধ হবে, নব নির্বাচিত সরকারের দিন বদলের স্বপ্ন বাস্তবায়নের ক্ষেত্রে চরম অনিশ্চয়তা দেখা দেবে বলে দাবি করা হয়।

অন্যদিকে এর বিপক্ষের দাবি বিশ্লেষণের যৌক্তিকতাও গ্রহণযোগ্য বিবেচিত হতে পারে। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার শক্তিশালীকরণের দাবির মূল লক্ষ্য সুশাসনের ধারণাকে প্রাতিষ্ঠানিক রূপ দেয়া। আর এ লক্ষ্যেই স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিদ্যমান দুর্বলতার ওপর তীক্ষ্ম নজর দেয়া হয়েছে। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার শক্তিশালী হলে গণতন্ত্রের ভিত্তি স্থায়ী হতে এবং স্থানীয় উন্নয়ন তরান্বিত হতে পারবে। ইউএনডিপি, জাপান এবং নর্ডিক দেশগুলো স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের উন্নতির জন্য পাইলট প্রকল্পে সাহায্য করেছে এবং বিশ্ব ব্যাংক এর ওপর জোড় দিয়েছে। এ ক্ষেত্রে প্রথম পক্ষের দাবি অনুযায়ী ইউনিয়ন পরিষদের (ইউপি) তুলনায় উপজেলা পরিষদ বেশি গুরুত্ব পেতে পারে। কেননা উপজেলা ইউপি'র মত ছোট নয়, আবার জেলার মত খুব বড়োও নয়। স্থানীয় শাসন ও বিকেন্দ্রিত উন্নয়নের জন্য এটি মোক্ষম একটি প্রতিষ্ঠান। ১৯৮০-এর দশকে উপজেলা পদ্ধতি চালু হওয়ার পর এর রাজনৈতিক, সামাজিক ও অর্থনৈতিক সম্ভাবনা স্পষ্ট হয়ে ওঠে। রাজনৈতিক কারণে বিশেষ করে সাংসদদের বিরোধিতার জন্যই যে এ পর্যায়ে গড়ে ওঠা ক্রমান্বয়ে শক্তিশালী স্থানীয় প্রতিষ্ঠানটি শেষ পর্যন্ত টিকে থাকতে পারেনি ধারণাটির সঠিকতা নিয়ে কোনো সন্দেহের অবকাশ নেই। কিন্তু বর্তমান প্রেক্ষাপটে এর সমাধানের যে ফর্মুলা উপস্থাপিত হয়েছে, তা বাস্তবানুগ নয়। উপজেলা পরিষদ হবে সব দিক দিয়ে স্বাধীন এবং স্বায়ত্তশাসিত। এর ওপর সরকারের কোনো কর্তৃত্ব, প্রভাব বা নিয়ন্ত্রণ থাকবে না। স্থানীয় সাংসদরাও এদের কার্যক্রমে নাক গলাবেন না। তারা উপদেষ্টাও হতে পারবে না। কারণ সাংসদরা আইন প্রণেতা এবং সে জন্য তাদের দায়িত্ব ও ক্ষমতা ব্যবহার আইন প্রণয়নেই সীমাবদ্ধ থাকতে হবে। এমন সিদ্ধান্ত ও সুপারিশ অযৌক্তিক ও অবাস্তব বলে দাবি করা হয়। দাবি অনুযায়ী স্থানীয় স্বশাসিত সরকার যেখানে নিজ কর্মচারীদের এবং নির্বাচিত প্রতিনিধিদের বেতন-ভাতা দেয়ার ক্ষেত্রেও সরকারের ওপর নির্ভরশীল সে ক্ষেত্রে তার স্বাধীনতা ও স্বায়ত্তশাসন নিরংকুশ হতে পারে না। আর উন্নয়নমূলক কাজের অর্থ যখন সরকার থেকে আসে তখন সরকারি নিয়ন্ত্রণ কিছুটা হলেও থাকা অনিবার্য। তাছাড়া একজন সাংসদ কেবল আইন প্রণয়ন করেই তার এলাকার জনগণকে সন্তুষ্ট করতে পারবেন না এবং এর ভিত্তিতে পরবর্তী নির্বাচনে তার জনপ্রিয়তা বিচার করা হবে না। এলাকাবাসী সাংসদদের মূল্যায়নে দেখবে তিনি নিজ এলাকার রাস্তা-ঘাটের উন্নয়ন, স্কুল-কলেজ প্রতিষ্ঠা বা সংস্কার, ঋণ সরবরাহ বৃদ্ধি, বৈদ্যুতিকরণ, বাঁধ নির্মাণ, দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা ইত্যাদি বিষয়ে কী ভূমিকা পালন করছেন এবং কতটুকু সাহায্য তহবিল সরকারের কাছ থেকে নিয়ে আসতে পেরেছেন। শুধু বাংলাদেশেই নয়, পৃথিবীর সব দেশেই একজন সাংসদের মূল্যায়ন এভাবেই করা হয়ে থাকে। আমেরিকার ইউরোপের

দেশগুলোতেও সাংসদদের উন্নয়ন খাতের ভূমিকা এখনও গুরুত্বপূর্ণ। সেখানে কেবল আইন পাস করে একজন সাংসদ তার এলাকায় জনপ্রিয়তা ধরে রাখতে পারেন না। উন্নত এবং সুপ্রতিষ্ঠিত গণতন্ত্রের দেশেই যদি এ অবস্থা বাস্তব সত্য হয় তাহলে বাংলাদেশের মত উন্নয়নশীল দেশের ব্যতিক্রম হতে পারবে কেমন করে দাবি করা হয়।[৩৭]

ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের প্রশ্নে সাংসদ এবং উপজেলা চেয়ারম্যানদের সমন্বয় কি সম্ভব? এ প্রশ্নের সমাধানে সমাজ বিজ্ঞানের ছাত্রদেরই এগিয়ে আসতে হবে। নিবিড় পরীক্ষা-নিরীক্ষা এবং তদন্তকরণের মাধ্যমে অবশ্যই প্রয়োজনীয় সুপারিশ এবং দিক নির্দেশনা পাওয়া যেতে পারে। সুস্পষ্ট বিধি-বিধানের মাধ্যমে উপজেলা চেয়ারম্যানদের কার্যক্ষেত্র নির্ধারিত করতে হবে, সাংসদদের স্থানীয় পর্যায়ে ভূমিকা নির্দিষ্টভাবে চিহ্নিত করে দিতে হবে, উভয়ের প্রয়োজনীয় প্রশিক্ষণের ব্যবস্থা করতে হবে, স্থানীয় প্রশাসনিক কর্মকর্তা-কর্মচারিদের এ সংক্রান্ত মনোভাব গঠনে ওরিয়েন্টেশনের ব্যবস্থা করতে হবে এবং সর্বোপরি জন-আকাঙ্ক্ষার বাস্তবায়নে সাংসদ এবং উপজেলা চেয়ারম্যানের মধ্যে সমন্বয়ের মাধ্যমে দীর্ঘমেয়াদী সার্বিক পরিকল্পনা প্রণয়নের মাধ্যমে সংশ্লিষ্ট প্রশ্নটির একটি কাঙ্ক্ষিত সমাধান নির্দেশ করা সম্ভব বলে বিশেষজ্ঞগণ মনে করেন।

নয়. উপজেলা আইন পাস

উপজেলা পরিষদে চেয়ারম্যানের ক্ষমতা সীমিত এবং সাংসদের নিরংকুশ ক্ষমতা দিয়ে ৬ এপ্রিল ২০০৯ সংসদে বহুল আলোচিত উপজেলা পরিষদ (রহিত আইন পুনঃপ্রচলন ও সংশোধন) বিল-২০০৯ সর্বসম্মতভাবে পাস হয়। ২০০৮ সালের ৩০ জুন থেকে আইনটি কার্যকর হয়েছে বলে আইনের ১ (২) দফায় উল্লেখ করা হয়েছে। ১৯৯৮ সালে আওয়ামী লীগ সরকারের সময় করা উপজেলা আইনের সংশোধিত আইন হিসেবে এটি পাস করা হয়। একই সঙ্গে বিগত তত্ত্বাবধায়ক সরকারের সময় জারি করা স্থানীয় সরকার (উপজেলা পরিষদ) অধ্যাদেশ-২০০৮ বিলুপ্ত করা হয়।[৩৮]

নয়. ক) আইনের অন্তর্ভুক্ত বিষয়

এ আইনে সাংসদদের উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা করা হয়েছে এবং পরিষদ উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ করবে, এমন বিধান করা হয়েছে। ফলে, সাংসদেরা এখন শুধু উপজেলায় উপদেশই দেবেন না, তা গ্রহণ করতে হবে এবং সাংসদকে না জানিয়ে উপজেলা পরিষদ কারোর সঙ্গে কোনো যোগাযোগও করতে পারবে না। এ জন্য সংশোধিত আইনের ২৫ ধারায় ১ ও ২ উপধারা যুক্ত করা হয়েছে। নতুন করে যুক্ত এ দফায় বলা হয়েছে, 'সরকারের সহিত কোনো বিষয়ে পরিষদের যোগাযোগের ক্ষেত্রে পরিষদকে উক্ত বিষয়টি সংশ্লিষ্ট এলাকার সংসদ সদস্যকে অবহিত রাখিতে হইবে।'

একই সঙ্গে আইনের ২৭ ধারার খ উপধারার ৪ অনুচ্ছেদে সংশোধনী এনে উপজেলা পরিষদের প্রত্যেক বৈঠকের পর পরবর্তী ১৪ দিনের মধ্যে কার্যবিবরণী স্থানীয় সাংসদের কাছে পাঠাতে হবে। আগে এ কার্যবিবরণী শুধু সরকারের কাছে পাঠানোর বিধান ছিল।

সংশোধিত আইন অনুসারে উপজেলা পরিষদে ১৪টি স্থায়ী কমিটি গঠন করা হবে। উপজেলা চেয়ারম্যান এসব কমিটির প্রধান হতে পারবেন না। কমিটিগুলো হলো আইনশৃঙ্খলা,

যোগাযোগ ও ভৌত অবকাঠামো উন্নয়ন, কৃষি ও সেচ, শিক্ষা, স্বাস্থ্য ও পরিবার পরিকল্পনা, যুব ও ক্রীড়া উন্নয়ন, মহিলা ও শিশু উন্নয়ন, সমাজকল্যাণ, ভূমি, মৎস্য ও পশসম্পদ, পল্লী উন্নয়ন ও সমবায়, তথ্য ও সংস্কৃতি, বন ও পরিবেশ এবং বাজারমূল্য পর্যবেক্ষণ, তদারকি ও নিয়ন্ত্রণ। পরিষদের সদস্য বা স্থানীয় অন্য কোনো ব্যক্তি এসব কমিটির সভাপতি হতে পারবেন।

নয়. খ) পরিপত্র জারি

ভাইস চেয়ারম্যানের কাজ কি হবে, সে সম্পর্কে কোনো নির্দেশনা ছাড়াই উপজেলা পরিষদের কাজ পরিচালনা অন্তর্বর্তী নীতিমালা জারি করা হয়েছে। ৫ মে ২০০৯ স্থানীয় সরকার মন্ত্রণালয় এ সংক্রান্ত পরিপত্র জারি করে। সে অনুসারে ৭ মে উপজেলা পরিষদের আনুষ্ঠানিক কাজ পরিচালনা শুরু হয়েছে।[৩৯] পরিপত্রে পরিষদের সভা আহ্বান থেকে শুরু করে উপজেলা চেয়ারম্যানদের স্থানীয় উন্নয়নমূলক কাজও নির্ধারণ করে দেয়া হয়েছে। তবে মূল আইনে স্থানীয় সাংসদদের পরিষদের উপদেষ্টা রেখে সব ধরনের কাজে তাদের পরামর্শ গ্রহণ বাধ্যতামূলক করা হয়েছে। ফলে পরিষদ স্বাধীনভাবে কাজ করতে পারবে কি-না, সে সংশয় থেকেই যাচ্ছে।

নয়. গ) সম্ভাব্য নতুন সংকট

গত তত্ত্বাবধায়ক সরকারের আমলে প্রণীত উপজেলা পরিষদ সংক্রান্ত অধ্যাদেশটি অনুমোদন না করে নবম জাতীয় সংসদের প্রথম অধিবেশনে ১৯৯৮ সালে প্রণীত উপজেলা পরিষদ আইন সংশোধিত আকারে অনুমোদন করে। এ আইনের কতগুলো গুরুতর সীমাবদ্ধতা রয়েছে বলে বিশেষজ্ঞ মহল থেকে দাবি করা হয়। এ আইনের ২৫ নং ধারা অনুযায়ী সংশ্লিষ্ট এলাকার নির্বাচিত সংসদ সদস্য উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা হবেন এবং পরিষদকে উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ বাধ্যতামূলক করা হয়েছে। ৪২ ধারায় সংশ্লিষ্ট সংসদ সদস্যের সুপারিশ গ্রহণপূর্বক উন্নয়ন পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়নের বিধান করা হয়েছে। এছাড়াও সরকারের সাথে যোগাযোগের ক্ষেত্রে পরিষদের পক্ষ থেকে সাংসদকে অবহিত করার বাধ্যবাধকতা সৃষ্টি করা হয়েছে।[৪০] এ সকল বিধানের মাধ্যমে উপজেলা পরিষদের ওপর স্থানীয় সংসদ সদস্যদের নিরংকুশ কর্তৃত্ব প্রতিষ্ঠিত হয়েছে। এভাবে সর্বক্ষেত্রে সাংসদের পরামর্শ নেয়া বাধ্যতামূলক করে আইন পাস করায় এবং এর পরে সাংসদদের হাতে ক্ষমতা আরো কেন্দ্রীভূত করে কার্য পরিচলানার নীতিমালাসহ পরিপত্র জারি করা হওয়ায় অনেকে এটাকে মড়ার ওপর খাঁড়ার ঘা হিসেবে চিহ্নিত করেছেন।[৪১] পরিপত্র জারির পর উপজেলা চেয়ারম্যানদের ধারণা হাত-পা বেঁধে পানিতে ফেলে দিয়ে তাদেরকে সাঁতার কাটতে বলা হয়েছে। কারণ পরিপত্রে মোটা দাগে প্রায় সব ক্ষমতা চূড়ান্ত অর্থে রেখে দেয়া হয়েছে সাংসদদের হাতে।[৪২] উপজেলা পরিষদ আইনটি চরমভাবে বৈষম্যমূলক। কারণ এতে একক আঞ্চলিক এলাকা থেকে নির্বাচিত ৩০০ জন সাংসদকেই উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা করা হয়েছে। সংরক্ষিত আসন থেকে নির্বাচিত বাকি ৪৫ জন নারী সদস্যের এ ক্ষেত্রে কোনো ভূমিকা রাখা হয়নি। ইতিমধ্যে এ ব্যাপারে সংরক্ষিত সাংসদদের পক্ষ থেকে হতাশা ব্যক্ত করে তাদের কর্তৃত্বের ব্যাপারে দাবি উত্থাপন করেছেন।[৪৩] সাংসদগণ জাতীয় সংসদের দায়িত্ব পালনের জন্য নির্বাচিত, তাদের দিয়ে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠান পরিচালনা করলে

নিঃসন্দেহে স্থানীয় স্বশাসিত প্রতিষ্ঠানের মূল চেতনা নষ্ট হবে। আইনের ২৬(২) ধারা অনুযায়ী পরিষদের নির্বাহী ক্ষমতা পরিষদের নির্বাহী ক্ষমতা পরিষদের নিকট হতে ক্ষমতাপ্রাপ্ত চেয়ারম্যান, ভাইস চেয়ারম্যান, সদস্য বা অন্য কোনো কর্মকর্তার মাধ্যমে প্রযুক্ত হবে। প্রধান নির্বাহী হিসেবে উপজেলা চেয়ারম্যান জনগণের সরাসরি ভোটে নির্বাচিত হলেও সংশোধিত আইনের মাধ্যমে তাকে পরিষদের প্রধান নির্বাহী হওয়ার অধিকার থেকে বঞ্চিত করার সুযোগ সৃষ্টি করা হয়েছে। প্রধান নির্বাহী পদ নিয়ে এমন অশুভ খেলাকে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিকাশে অপতৎপরতা হিসেবে চিহ্নিত হয়েছে। আইনের ৫০ ও ৫১ ধারায় পরিষদের ওপর সরকারের তত্ত্বাবধান ও নিয়ন্ত্রণের ক্ষমতা দেয়া হয়েছে, যা স্বশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠার চেতনার পরিপন্থী।

আইনগত সীমাবদ্ধতা ছাড়াও উপজেলা পরিষদ ব্যবস্থা বাস্তবায়নের ক্ষেত্রে অনেকগুলো জটিল সমস্যা দেখা দিয়েছে। এরই মধ্যে অনেক উপজেলার কর্তৃত্ব স্থানীয় সাংসদগণ নিয়েছেন। বিরোধী দলের উপজেলা চেয়ারম্যানের ক্ষেত্রে এ কর্তৃত্ব অযৌক্তিক পর্যায়ে পৌঁছেছে বলে মিডিয়ায় প্রচার রয়েছে। কিছু কিছু ক্ষেত্রে সাংসদের প্রতিনিধি হিসেবে দলীয় নেতারাও উপজেলার ওপর কর্তৃত্ব করবেন বলে অভিযোগ রয়েছে।[৪৪] উপজেলা নির্বাহী কর্মকর্তাগণও অনেক ক্ষেত্রে, সম্ভাবত বাধ্য হয়ে উপজেলা চেয়ারম্যান ও ভাইস চেয়ারম্যানের পরিবর্তে সাংসদদের অভিপ্রায় অনুযায়ী কাজ করছেন এবং ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের এমন ভারসাম্যহীনতার কারণে ভবিষ্যতে উপজেলা পরিষদে তাদের ত্রিশংকু অবস্থার আশংকা করছেন। এমন অবস্থায় তাদের অনেকেই উপজেলা প্রশাসন থেকে সরে আসার জন্য সংস্থাপন মন্ত্রণালয়ে দৌড় ঝাঁপ শুরু করেছেন বলে খবর বেরিয়েছে।[৪৫] এ অবস্থা উপজেলা পরিষদ ব্যবস্থাকেই অকার্যকর করে তুলতে পারে। আবার ভাইস চেয়ারম্যানদের দায়িত্বের কোনো উল্লেখ পরিপত্রে নেই- যা একটি গুরুতর সমস্যা হিসেবে বিবেচিত হচ্ছে। জটিলতার আরেকটি উৎস হলো যে, অনেক উপজেলায় একাধিক সাংসদ রয়েছেন। এখন সংশ্লিষ্ট উপজেলায় কোনো সাংসদের কর্তৃত্ব প্রতিষ্ঠিত হবে তার ব্যাখ্যাও অনুপস্থিত। তাই দাবি করা যায়, এই আইনের মাধ্যমে একটি অহেতুক দ্বন্দ্বাত্মক পরিস্থিতির সৃষ্টি করা হয়েছে, যার বিস্ফোরণ অবসম্ভাবী। অর্থাৎ উপজেলা পরিষদের আনুষ্ঠানিক যাত্রা শুরু হলো বটে, কিন্তু এই যাত্রা আসলে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থার এই গুরুত্বপূর্ণ স্তরটিকে আদৌ কার্যকর ও ফলপ্রসূ করবে কি-না সেটা নিয়ে ঘোর সন্দেহ আলোচিত হচ্ছে।

দশ. উপজেলা পরিষদে সাংসদদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের স্বরূপ

উপজেলা পরিষদে স্থানীয় সাংসদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব সম্পর্কে চলমান বিতর্কে ক্ষমতাসীন নেতৃবৃন্দ, সাংসদ, উপজেলা চেয়ারম্যান, মিডিয়া এবং স্থানীয় সরকার বিশেষজ্ঞদের ব্যাপক মাত্রায় মতামত পাওয়া গিয়েছে। সংগৃহীত মতামতের পর্যালোচনার প্রেক্ষিতেই এ সংক্রান্ত বির্তকের একটি সম্ভাব্য উপযোগী উপসংহার টানার প্রয়াস নেয়া যেতে পারে। জাতীয় সংসদ সদস্য এবং স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের নির্বাচিত প্রতিনিধিদের মধ্যে মৌলিক পার্থক্য রয়েছে। সাংসদগণ রাষ্ট্রের আইন ও নীতি প্রণেতা। পক্ষান্তরে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার নির্বাচিত প্রতিনিধিদের সমন্বয়ে গঠিত একটি প্রতিষ্ঠান। এর প্রতিনিধিগণ মূলত উন্নয়ন

কর্মসূচিসমূহের বাস্তবায়নকারী এবং কিছু কিছু নাগরিক সেবা প্রদানের দায়িত্ব পালনকারী। সুতরাং স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের রাজনীতিকরণ করা হলে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠানসমূহের নির্বাচিত প্রতিনিধিগণ নাগরিক সেবাসমূহ এবং উন্নয়নের সুফল থেকে রাজনৈতিক মতবিরোধীদের বঞ্চিত করতে উদ্যত হতে পারেন বলে দাবি করা হয়।[৪৬] আশির দশকের মাঝামাঝি থেকে শাসক দলের সাধারণ সম্পাদক/ মহাসচিবকে স্থানীয় সরকার বিষয়ক মন্ত্রণালয়ের মন্ত্রীর দায়িত্ব প্রদান স্থানীয় সরকারের ক্রমবর্ধমান রাজনীতিকরণের প্রয়াসের প্রকাশ মাত্র।[৪৭] বর্তমান সরকারের আমলেও সেই ধারা অব্যাহত রয়েছে। আর এতে একটি স্বাধীন ও স্বশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান ও সামগ্রিক স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থার বিকাশ তাতে দারুণভাবে বাধাগ্রস্ত হবার আশংকার দাবি গ্রহণযোগ্যতা পেতে পারে। উপজেলা পরিষদের ওপর জাতীয় সাংসদদের নিয়ন্ত্রণ থাকবে নীতি ও আইনগত। একজন সাংসদকে সংবিধান আইন পরিষদে ভূমিকা পালনের অধিকার দিয়েছে। তিনি একটি নির্বাচিত স্থানীয় পরিষদের দৈনন্দিন কাজে হস্তক্ষেপ করবেন তা সংবিধানের ক্ষমতা পৃথকীকরণ নীতি বহির্ভূত কাজ।[৪৮]

এ প্রসঙ্গে তত্ত্বাবধায়ক সরকারের সাবেক উপদেষ্টা ড. আকবর আলী খান বলেন, 'বর্তমান উপজেলা পরিষদ আইন স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের জন্য বড়ো একটা বিপর্যয়। এ আইনে উপজেলাকে দারুণভাবে সাংসদ নির্ভর করা হয়েছে।'[৪৯] তিনি আরো মন্তব্য করেন যে, 'এ আইনের মাধ্যমে উপজেলা চেয়ারম্যানদের দুই পায়ে দু'টি বেড়ি লাগিয়ে দেয়া হয়েছে। এর একটি হচ্ছে কেন্দ্রীয় সরকারের নিয়ন্ত্রণ ও আরেকটি সাংসদদের সার্বক্ষণিক নিয়ন্ত্রণ গ্রহণ।'[৫০] সদ্য বিলুপ্ত স্থানীয় সরকার কমিশনের সদস্য ড. তোফায়েল আহমেদ বলেন, 'স্থানীয় যেকোনো শাসন ব্যবস্থাকে স্বাধীনভাবে কাজ করতে না দিলে তাকে কার্যকর করা যায় না।' সুশাসনের জন্য নাগরিক (সুজন) সম্পাদক ড. বদিউল আলম মজুমদার বলেন, 'এ ধরনের দায়বদ্ধ স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা কখনো সুশাসন প্রতিষ্ঠায় সহায়তা করতে পারবে না।'[৫১] বাংলাদেশের কমিউনিষ্ট পার্টি (সিপিবি) এক বিবৃতিতে এ ধরনের আইনকে প্রত্যাখ্যান করে একে অসাংবিধানিক ও গণতন্ত্রের মূল চেতনার পরিপন্থী বলে দাবি করেছে। বহুল প্রত্যাশিত ক্ষমতা বিকেন্দ্রীকরণের মাধ্যমে স্থানীয় উন্নয়নের যে গণ আকাঙ্ক্ষা তা উপজেলা পরিষদ বিল পাসের মধ্যদিয়ে মুহূর্তের মধ্যে ধূলিসাৎ করা হলো বলে দাবি করেছেন গণতান্ত্রিক বাম মোর্চার নেতারা।[৫২] সাংসদদের ক্ষমতা নিশ্চিত করতে গিয়ে স্থানীয় সরকারের ধারণাই বদলে দেয়া হয়েছে বলে অভিযোগ করেছেন রাশেদ খান মেনন। তিনি আরো বলেন 'তত্ত্বাবধায়ক সরকার প্রবর্তিত এ সংক্রান্ত আইনটি ছিল রাজনীতি বিকেন্দ্রীকরণের চেষ্টা। আর এখন চলছে উপজেলাকে স্বশাসিত প্রতিষ্ঠান হিসেবে গড়ে তোলার বিরোধী চেষ্টা।'[৫৩] আবার হেদায়েতুল ইসলাম বলেন, 'সাংসদদের কাজ শুধু আইন প্রণয়ন করার মধ্যে সীমাবদ্ধ নয় এলাকার মানুষের সমস্যা, প্রয়োজনও তিনি দেখবেন।' স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালী করতে হলে প্রতিনিধিদের দায়বদ্ধ গতিশীল ও শক্তিশালী করতে হবে। সাংসদ ও চেয়ারম্যানদের যার যার কাজের ক্ষেত্র ও ভূমিকা আলাদা না থাকলে সংঘাত অনিবার্য। প্রয়োজনে আচরণ বিধি তৈরি করা যেতে পারে বলে মনে করেন ইনাম আহমেদ চৌধুরী।[৫৪] উপজেলা পরিষদে স্থানীয় সংসদ সদস্যদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব প্রশ্নে সকল দলের সাংসদদের মধ্যে নজিরবিহীন ঐকমত্য নিয়ে অনেকে প্রশ্ন তুলেছেন। দু'টি বড় রাজনৈতিক দল তাদের দলীয় ও ব্যক্তিগত

স্বার্থে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থাকে ঠুঁটো জগন্নাথে পরিণত করার চেষ্টা করছে। শুল্কমুক্ত গাড়ি আমদানি প্রশ্নে বড় দু'দলের এমপিরা যেমন একমত হন তেমনি উপজেলায় সংসদ সদস্যদের কর্তৃত্ব প্রশ্নেও তারা একমত।[৫৫] সাংসদদের যদি নিজেদের ক্ষমতা না বাড়িয়ে জনগণের ক্ষমতায়নের চেষ্টা করতেন তাহলে আমাদের গণতন্ত্রের জন্য ভালো হতো বলে মনে করেন ব্র্যাকের চেয়ারপারসন ফজলে হাসান আবেদ।[৫৬] উপজেলা পরিষদ নেতৃবৃন্দসহ প্রাজ্ঞজনের পাশাপাশি নাগরিক সমাজেও নির্বাচিত উপজেলা পরিষদে সাংসদের কর্তৃত্ব ও ক্ষমতার বিস্তৃত পরিধি নিয়ে ব্যাপক মাত্রায় সমালোচনা রয়েছে।[৫৭] ২৮ ফেব্রুয়ারী ২০০৯ তারিখে ঢাকা রিপোর্টার্স ইউনিটিতে সুজন'র সংবাদ সম্মেলনে সভাপতির বক্তব্যে অধ্যাপক মোজাফ্ফর আহমেদ উদ্বেগ প্রকাশ করে বলেন, 'গণতন্ত্র ধরে রাখতে হলে উপযুক্ত নেতৃত্ব সৃষ্টি করতে হবে। স্থানীয় স্বশাসিত সরকার দুর্বল হলে এটা কখনো সম্ভব নয়। আইনের শাসন আইনের মাধ্যমে সাংসদের স্থানীয় সরকারের কর্তৃত্ব দেয়া হলে এটা কেবল সংবিধান বিরোধী হবে না, একই সাথে সুপ্রিম কোর্টের নির্দেশনার পরিপন্থী হবে।' সাবেক উপদেষ্টা এম. হাফিজ উদ্দিন খান বলেন, 'এ আইনে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানকে ধ্বংস করা হবে।' বদিউল আলম মজুমদার বলেন, 'এটা গণতান্ত্রিক চর্চার সাথে অসংগতিপূর্ণ। এ ব্যবস্থায় সংসদ সদস্যদের কর্তৃত্ব থাকবে কিন্তু দায়বদ্ধতা থাকবে না।'

দশ. ক) ৬ মে ২০০৯ সুজন'র উদ্যোগে এক গোলটেবিল বৈঠকে নিম্নোক্ত মতামত ব্যক্ত করা হয়:

আওয়ামী লীগের সাংগঠনিক সম্পাদক মাহমুদুর রহমান মান্না বলেন, 'উপজেলা ব্যবস্থাকে দুর্বল করতে এ সরকার আইন করেছে এমনটা ভাবা ঠিক নয়।' গোলটেবিলের মূল প্রবন্ধে সুজন সম্পাদক বলেন, 'আইনটিকে বিকৃত, বৈষম্যমূলক ও গণতান্ত্রিক চেতনাবোধের সঙ্গে অসঙ্গতিপূর্ণ উল্লেখ করেন। বর্তমান আইনটি বলবৎ থাকলে উপজেলা ব্যবস্থা অকার্যকর হয়ে যেতে পারে বলে দাবি করেন।' সাংবাদিক ও কলামিষ্ট আব্দুল কাইয়ুম বর্তমান আইনের মাধ্যমে সাংসদকে দিয়ে এক ব্যক্তিনির্ভর স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠা করা হয়েছে বলে দাবি করেন। জাতীয় পার্টির (জেপি) নেতা শেখ শহীদুল ইসলাম বলেন, 'সংবিধানে আমাদের যে কাজের কথা আছে কেবল তা পালন করে কেউ দ্বিতীয়বার নির্বাচিত হতে পারবেন না, তাই জনপ্রতিনিধিদের কাজের মধ্যে সমন্বয় আনতে হবে।' বাংলাদেশের কমিউনিষ্ট পার্টির (সিপিবি) কেন্দ্রীয় নেতা রুহিন হোসেন বলেন, 'এরশাদ সরকার উপজেলা ব্যবস্থার নামে উপজ্বালা ব্যবস্থা তৈরি করেছিলেন আর এখন সংসদে অনেক দল মিলে অতিজ্বালা ব্যবস্থা তৈরি করেছে।'[৫৮] মূলত, রাউন্ড টেবিলের বক্তারা উপজেলা পরিষদে চেয়ারম্যান ও ভাইস চেয়ারম্যানসহ স্থানীয় সংসদ সদস্যের মধ্যে ক্ষমতার ভারসাম্য নিশ্চিত করার জন্য উপজেলা পরিষদ আইনকে সংশোধনের ওপর জোর দেন যাতে কাজে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের কার্যক্রমের গতিশীলতা এবং কার্যকারিতা নিশ্চিত হয়। সাবেক তত্ত্বাবধায়ক সরকারের উপদেষ্টা এস এম শাহজাহান বলেন, 'শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার জন্য জাতীয় ঐকমত্যের ভিত্তিতে দৃঢ়ভাবে অগ্রসর হতে হবে, যার স্বীকৃতি সংবিধান দিয়েছে। স্থানীয় সরকারের প্রতিষ্ঠানগুলোকে শক্তিশালী করা প্রয়োজন আর এ জন্য সাংসদ এবং উপজেলা চেয়ারম্যানদের মধ্যে সমন্বয় সৃষ্টি করতে হবে। যাতে দেশব্যাপী তৃণমূল পর্যায়ে উন্নয়ন নিশ্চিত হয়।[৫৯]

২১ মে ২০০৯ অনুষ্ঠিত নীতি গবেষণা কেন্দ্রের সেমিনারে মূল প্রবন্ধ আলোচনায় ড. সালাহউদ্দিন এম আমিনুজ্জামান উল্লেখ করেন, সংসদ সদস্য ও উপজেলা চেয়ারম্যানের মধ্যে যে দ্বন্দ্ব তা মূলত ক্ষমতার বণ্টন, পারস্পারিক অসহযোগিতা, বরাদ্দ কম ইত্যাদি বিষয় নিয়ে। এখান থেকে উত্তরণের জন্য দরকার ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ, বাজেট থেকে থোক বরাদ্দ বন্ধ, পারস্পারিক সহযোগিতা, জবাবদিহি ও স্বচ্ছতা। সাবেক মন্ত্রী মির্জা ফকরুল ইসলাম আলমগীর বলেন, রাজনীতিকে বাদ দিয়ে নয়, বরং রাজনীতিকে যুক্ত করে এবং মানসিকতাকে পরিবর্তন করে স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালী করা সম্ভব। সাবেক স্থানীয় সরকার সচিব সরফরাজ হোসেন উপজেলায় কোয়সি জুডিশিয়াল ব্যবস্থা, সোশ্যাল অডিট, গণতান্ত্রিক ব্যবস্থার জোরদার ও বরাদ্দ বাড়ানোর ওপর জোর দেন। সভাপতির বক্তব্যে অধ্যাপক ড. এমাজউদ্দীন আহমেদ বলেন, স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালী করার জন্য প্রয়োজন ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ, গণতন্ত্র শক্তিশালী করা, গণতদারকি কমিটি গঠন, গণতন্ত্রের সামগ্রিক চর্চা ও মানসিকতার পরিবর্তন। কেন্দ্রীয় সরকার তখনই শক্তিশালী হবে, যখন স্থানীয় সরকার শক্তিশালী হবে এবং সঠিকভাবে কাজ করতে পারবে। স্থানীয় সরকারই গণতন্ত্রের ভিত্তি। এটা কার্যকর না হলে গণতন্ত্র স্থায়ী হবে না। গণতন্ত্রের অতীত ইতিহাসে সর্বপ্রথম স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা থেকে ধীরে ধীরে কেন্দ্রীয় শাসনব্যবস্থার উদ্ভব হয়েছে। কিন্তু ব্রিটিশ উপনিবেশ ছিল এমন দেশগুলোতে এর বিপরীত চিত্র দেখা যায়। কেন্দ্রীয় সরকার থেকে স্থানীয় সরকারের উদ্ভব হয়। মিডিয়া রিপোর্ট, গোলটেবিল বৈঠক এবং সেমিনার-সিম্পোজিয়ামে বিদগ্ধজনের মতামত বিশ্লেষণ করলে দেখা যায়, ক্ষেত্র বিশেষে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের ওপর সাংসদদের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের বিরোধিতা করা হয়, আবার ক্ষেত্র বিশেষে সাংসদ-চেয়ারম্যানদের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের মধ্যে ভারসাম্য স্থাপনের সুপারিশ করা হয়। যদিও এই ভারসাম্যপূর্ণ ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব চর্চার পদ্ধতি কি হবে সে সম্পর্কে সুনির্দিষ্ট কোনো সুপারিশ পাওয়া যায়নি। তবে উপজেলা পরিষদে স্থানীয় সাংসদদের একক কর্তৃত্বের বিরোধিতার ব্যাপারে প্রাজ্ঞজনের ঐকমত্য সরকারের এ সংশ্লিষ্ট আইন পাসে শক্তিশালী স্থানীয় স্বশাসিত সরকার ব্যবস্থার গণ আকাঙ্ক্ষার অপমৃত্যু বলে দাবি করার যথেষ্ট গ্রহণযোগ্যতা রয়েছে।

দশ. খ) উপজেলা চেয়ারম্যানদের প্রতিক্রিয়া

উপজেলা পরিষদে সব ক্ষমতা সাংসদদের হাতে দেয়ায় ক্ষুব্ধ প্রতিক্রিয়ায় উপজেলা চেয়ারম্যানরা সংবিধানে স্থানীয় সরকারের যে ক্ষমতা দেয়া হয়েছে এই আইন তার পরিপন্থী বলে মন্তব্য করেছেন।[৬০] উপজেলা চেয়ারম্যানদের ক্ষমতা কমাতে আর শুল্কমুক্ত গাড়ি পেতে জাতীয় সংসদে সব সাংসদ যেভাবে একমত হয়েছেন তা নজিরবিহীন বলে মন্তব্য করেছেন সিলেটের কোম্পানীগঞ্জ উপজেলার আওয়ামী লীগ সমর্থিত চেয়ারম্যান এম তৈয়বুর রহমান। মূলত, সাংসদদের উপদেষ্টা নয়, আমাদের বস করা হয়েছে। আমরা যে আর স্বাধীনভাবে কাজ করতে পারবো না তা বলার অপেক্ষা রাখে না বলে প্রতিক্রিয়া ব্যক্ত করেন চাঁপাই নবাবগঞ্জের শিবগঞ্জ উপজেলার জামায়াত সমর্থিত চেয়ারম্যান কেরামত আলী। এমন নির্দেশনা থাকায় এখন চেয়ারম্যানদের স্বকীয়তা বলে কিছু রইলো না বলে কিশোরগঞ্জের কুলিয়াচর উপজেলা চেয়ারম্যান জাহাঙ্গীর আলম মন্তব্য করেন। সংবিধান অনুযায়ী এ আইন করা হয়নি। সাংসদদের খুশি করা হয়েছে বলে দাবি করেন কেশবপুর থেকে নির্বাচিত

সাত. উপজেলা চেয়ারম্যান ও স্থানীয় সংসদ সদস্যের দ্বন্দ্বাত্মক সম্পর্কের পটভূমি

স্থানীয় পর্যায়ে প্রশাসনিক কার্যক্রম সঠিকভাবে পরিচালনা এবং আর্থ-সামাজিক উন্নয়নে স্থানীয়ভাবে গঠিত ও পরিচালিত শাসন ব্যবস্থাকে বলা হয় স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকার ব্যবস্থা। স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা দেশের আইন পরিষদের তৈরি এবং কেন্দ্রীয় সরকারের নিয়ন্ত্রণাধীন একটি স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান। স্থানীয় জনপ্রতিনিধি কর্তৃক পরিচালিত হয় এ প্রতিষ্ঠান। কেন্দ্রীয় সরকার আইন প্রণয়ন এবং বিধিমালা তৈরীর মাধ্যমে স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকারের গঠন, আর্থিক সংস্থান ও কার্যাবলী নির্দিষ্ট করে দেয়। কেন্দ্রীয় সরকারের নির্দেশ অনুযায়ী স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো সংশ্লিষ্ট এলাকায় কর, ফি ও টোল আরোপ এবং আদায় করতে পারে। স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা এক অর্থে অর্থনৈতিক উন্নয়নের একটি উপযোগী ব্যবস্থাপনা।[৮] এ ছাড়া স্থানীয় আর্থ-সামাজিক এবং রাজনৈতিক উন্নয়নে এটি একটি কার্যকরী প্রতিষ্ঠান হিসেবে স্বীকৃত এবং নন্দিত। বাংলাদেশসহ দক্ষিণ এশিয়ার দেশগুলোতে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা একটি স্থানীয় স্বশাসিত ও স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান হিসেবেই বেশি পরিচিত। বাংলাদেশে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের ইতিহাস মোটেও প্রাচীন নয়। ১৯৫৯ সালে মৌলিক গণতন্ত্র প্রবর্তনের পর উপজেলা পর্যায়ে 'থানা কাউন্সিল' গঠিত হয়। স্বাধীনতা পরবর্তী গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশে রাষ্ট্রপতির ৭ নং আদেশ দ্বারা উক্ত থানা কাউন্সিলের নাম পরিবর্তন করে থানা উন্নয়ন কমিটি গঠন করা হয়। পরবর্তীতে ১৯৮২ সালে স্থানীয় সরকার (উপজেলা পরিষদ ও উপজেলা প্রশাসন পুনর্বিন্যাস) অধ্যাদেশের মাধ্যমে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকারের গুণগত পরিবর্তন করে থানাকে উপজেলা হিসেবে নামকরণ করা হয় এবং প্রতিটি উপজেলায় একটি করে উপজেলা পরিষদ করা হয়। এতে করে প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকরণ ও স্বায়ত্বশাসনের শুরু হয়। পরবর্তীতে ১৯৯১ সালে তথ্যমন্ত্রী ব্যারিস্টার নাজমুল হুদার নেতৃত্বে গঠিত স্থানীয় সরকার পর্যালোচনা কমিটির সুপারিশের আলোকে উপজেলা পর্যায়ে স্থানীয় সরকার বিলুপ্ত করা হয়। ১৯৯৮ সালে জাতীয় সংসদ সদস্য এডভোকেট রহমতুল্যা কমিটির সুপারিশের আলোকে পুনরায় সংশোধনী আনয়নের মাধ্যমে উপজেলা নামকরণপূর্বক উপজেলা পরিষদ আইন প্রবর্তিত হয়।[৯] পরবর্তীতে বাংলাদেশের সদ্য বিদায়ী তত্ত্বাবধায়ক সরকারের জারিকৃত (২০০৮ সালের ১২ মে)[১০] অধ্যাদেশ অনুযায়ী বাংলাদেশের গ্রামীণ পর্যায়ে তিন স্তর বিশিষ্ট নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠান বিদ্যমান। স্তরগুলো হলো ইউনিয়ন, উপজেলা ও জেলা। 'সাবসিডিয়ারিটি তত্ত্বের' আলোকে ওপরের স্তরগুলোর দায়িত্ব হবে সীমিত। এ তত্ত্বের মূল কথা হলো, সর্বাধিক নিম্নস্তরের সরকারের মাধ্যমেই সমস্যা সমাধানের প্রথম প্রচেষ্টা চালানো আবশ্যক এবং যে সব সমস্যা নিম্নের স্তরে সমাধান সম্ভব নয়, কেবল সেগুলোর দায়িত্বই ক্রমাগতভাবে ওপরের স্তরে অর্পিত হবে। এখনও জেলা পরিষদ কার্যকর হয়নি। সুতরাং বিদ্যমান দুই স্থানীয় স্বায়ত্তশাসিত সরকারের মধ্যে বর্তমানে উপজেলা পরিষদ কেন্দ্রীয় সরকার এবং স্থানীয় সরকারের (ইউপি) মধ্যে সেতুবন্ধ হিসেবে কাজ করবে বলে আশা করা হচ্ছে।

কিন্তু ইতিমধ্যে গণমাধ্যম এবং রাজনৈতিক অঙ্গনে উপজেলা পরিষদের কার্যকারিতা প্রশ্নে ঘনিভূত সন্দেহের কথা আলোচিত হচ্ছে। ১৯৯৮ সালের উপজেলা পরিষদ আইনে স্থানীয় সংসদ সদস্যদের নিজ নিজ এলাকার উপজেলা পরিষদের উপদেষ্টা করার বিধান ছিল। পরবর্তীতে উপজেলা পরিষদ অধ্যাদেশ ২০০৮ (৩২ নং অধ্যাদেশ) -এ উপজেলা পরিষদ

চেয়ারম্যান ও আওয়ামী লীগ নেতা এইচ. এম. আমীর হোসেন। কিন্তু যেভাবে আমাদের ক্ষমতা খর্ব করা হলো তাতে জনগণকে আমরা কি জবাব দেব বলে হতাশা ব্যক্ত করেন আওয়ামী লীগ সমর্থিত ঝিনাইদহের মহেশপুর উপজেলার চেয়ারম্যান ময়জদ্দিন। এ ধরনের আইন করে স্থানীয় সরকারকে ধ্বংস করা হলো বলে আক্ষেপ প্রকাশ করেন ঝিনাইদহের শৈলকুপা উপজেলা চেয়ারম্যান নায়েব আলী জোয়ার্দ্দার।[৬১] উপজেলা পরিষদে সাংসদদের চাপিয়ে দিয়ে প্রকারান্তরে উপজেলাকে প্রতিবন্ধী করা হচ্ছে বলে উপজেলা অ্যাসোসিয়েশন মনে করে।[৬২] আমরা নিয়ন্ত্রিত না হয়ে সমন্বয় চাই বলে আকাঙ্ক্ষা ব্যক্ত করেন অ্যাসোসিয়েশনের সমন্বয়কারী বদিউজ্জামান বাদশা।[৬৩] যেভাবে আইনটি পাশ হলো তাতে সমন্বয় নয়, উপজেলায় সাংসদদের কর্তৃত্ব প্রতিষ্ঠিত হয়েছে বলে চেয়ারম্যান হারুন অর রশিদ হাওলাদার হতাশা ব্যক্ত করেন। উপজেলা চেয়ারম্যানরা সংঘাত চান না, সমন্বয়ের মাধ্যমে দেশের কাজ করতে চান।[৬৪] বর্তমান আইনের অধীনে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারকে শক্তিশালী করতে উপজেলা পরিষদের কোনো ভূমিকা রাখা সম্ভব নয়। আইন করে উপজেলা ব্যবস্থাকে কবর দেয়া হয়েছে। এখানে উপজেলা চেয়ারম্যানদের কিছু করার নেই বলে এক গোল টেবিল আলোচনায় কয়েকজন চেয়ারম্যান অভিমত ব্যক্ত করেন।[৬৫]

সাংসদদের হাতে সব ক্ষমতা চলে গেলে এলাকার মানুষ ক্ষতিগ্রস্ত হবে। উপজেলা চেয়ারম্যানদের সাথে সাংসদদের গণ্ডগোল লেগে থাকবে বলে আশংকা ব্যক্ত করেছেন কক্সবাজারের মহেশখালী উপজেলার চেয়ারম্যান ও বিএনপি'র নেতা আবু বকর সিদ্দিক। সাংসদদের পরামর্শ ছাড়া নিজ মন্ত্রণালয়েও সরাসরি যোগাযোগ করা যাবে না এমন আইন পাশ হওয়ার পর বাংলাদেশে গণতন্ত্র এখনো স্বাধীন হয়নি বলে ক্ষোভ প্রকাশ করেছেন রামু উপজেলা চেয়ারম্যান আওয়ামী লীগ নেতা সোহেল সারওয়ার। উপজেলা আইনকে শিকল পরানোর সাথে তুলনা করে নির্বাচনে অংশগ্রহণকে ভুল সিদ্ধান্ত বিবেচনা করেছেন কিশোরগঞ্জের অষ্টগ্রাম উপজেলার চেয়ারম্যান জহিরুল হক। জাতীয় স্বার্থে কখনোই ঐক্যবদ্ধ মতামত দিতে দেখা যায়নি সাংসদদের। কিন্তু ব্যক্তিগত স্বার্থ সংশ্লিষ্ট বিষয়ে সব দলের সাংসদদের একমত হতে দেখে হতাশা ব্যক্ত করেছেন চাঁপাই নবাবগঞ্জের গোমাস্তাপুর উপজেলার বিএনপি সমর্থিত চেয়ারম্যান খুরশিদ আলম। এ আইন পাশের মাধ্যমে চেয়ারম্যানদের হাত-পা বেঁধে দিয়েছে সংসদ, হতাশা ব্যক্ত করেছেন বরিশালের হিজলা উপজেলার আওয়ামী লীগ সমর্থিত চেয়ারম্যান সুলাতন মাহমুদ। সাংসদদের মতো চেয়ারম্যানদেরও এলাকার মানুষ ভোট দিয়েছে এলাকার উন্নয়নের জন্য। তাই আমাদের ক্ষমতাহীন করা অন্যায় হয়েছে। আমরা এখন সাংসদদের মুখোমুখি দাঁড়াতে বাধ্য হব বলে হুঁশিয়ারী প্রদান করেন বরিশাল সদর উপজেলার চেয়ারম্যান বিএনপি সমর্থিত আজিজুল হক। সংবিধান লঙ্ঘন করে উপজেলা আইন পাসের ঘটনা দেশের মানুষকে হতাশ করেছে। উপজেলা চেয়ারম্যানদের ঠুঁটো জগন্নাথে পরিণত করা হয়েছে বলে দাবি করেন দিনাজপুর উপজেলা চেয়ারম্যান মোফাজ্জেল হোসেন। তাই এই কালো আইন প্রত্যাখ্যান করে এর বিরুদ্ধে আন্দোলন গড়ে তোলার এবং প্রয়োজনে আদালতে যাওয়ার হুমকী দিয়েছেন ব্রাহ্মণবাড়িয়ার নাসির নগর উপজেলা চেয়ারম্যান আহসানুল হক।[৬৬] এতে উপজেলায় একটি সংঘাতময় পরিস্থিতি সৃষ্টি হবে। সংঘাত করে জনগণের সেবা করা সম্ভব হবে না বলে আশংকা ব্যক্ত করেন উপজেলা ফোরাম আহ্বায়ক সিলেটের বিশ্বনাথ উপজেলা চেয়ারম্যান

মহিবুর রহমান।[৬৭] দলমত নির্বিশেষে উপজেলা চেয়ারম্যানদের প্রতিক্রিয়া বিশ্লেষণে বলা যায়, উপজেলা আইনের প্রতি উপজেলা পরিষদ নেতৃত্বের আস্থার গুরুতর সংকট রয়েছে। সংকটটির ঘনিভূত রূপ বাস্পায়িত হয়ে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের গুরুত্বপূর্ণ এ স্তরটির সাবলীল বিকাশে নিশ্চিত প্রতিবন্ধকতা সৃষ্টি করবে বলে ধারণা করা যায়।

দশ. গ) আমলাতন্ত্রের প্রতিক্রিয়া

বিদ্যমান আইনে উপজেলা নির্বাহী কর্মকর্তাদের (ইউএনও) পরিষদের সচিব হিসেবে উল্লেখ করায় এবং কোনো কর্তৃত্ব না দেয়ায় আমলাতন্ত্রের মধ্যেও বিরূপ প্রতিক্রিয়া দেখা দিয়েছে। মিডিয়া রিপোর্ট অনুযায়ী নাম প্রকাশে অনেক সরকারি কর্মকর্তা এটাকে তাদের জন্য অপমানজনক বলে চিহ্নিত করেছেন। তাদের মতে, সাংসদদের খবরদারিতে উপজেলা চেয়ারম্যানরা যেমন কাজ করতে পারবেন না, তেমনি হতাশাগ্রস্ত ইউএনওরাও কাজে উৎসাহ পাবেন না।[৬৮]

দশ. ঘ) ক্ষমতাসীন নেতৃবৃন্দ এবং সাংসদদের প্রতিক্রিয়া

উপজেলা পরিষদ আইন সংক্রান্ত বিলটি পাশের প্রস্তাব উত্থাপনকালে স্থানীয় সরকার পল্লী উন্নয়ন ও সমবায় মন্ত্রী সৈয়দ আশরাফুল ইসলাম সংসদে বলেন, 'আওয়ামী লীগ শক্তিশালী স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিপক্ষে নয়। ২০০৮ সালের জারিকৃত উপজেলা অধ্যাদেশটির সাথে জনপ্রতিনিধিদের সম্পৃক্ততা না থাকায় তা বাতিল করা হয়েছে বলে দাবি করেন।'৬৯ অবশ্য এর পূর্বে ৯ম জাতীয় সংসদ নির্বাচনে ইউরোপীয় ইউনিয়ন নির্বাচন পর্যবেক্ষক দলের প্রধান আলেকজান্ডার গ্রাফ ল্যাম্বসডর্ফ এর সাথে সাক্ষাতকালে প্রধানমন্ত্রী শেখ হাসিনা তাঁর সরকার সংসদ সদস্য ও উপজেলা চেয়ারম্যানদের মধ্যে ক্ষমতার ভারসাম্য ও সমন্বয়ের মাধ্যমে দেশের উন্নয়নে কাজ করে যাচ্ছে বলে দাবি করেন।[৭০] মিডিয়া রিপোর্ট অনুযায়ী অধিকাংশ সাংসদ উপজেলায় তাদের ক্ষমতা দেয়ায় খুশি হলেও স্বয়ং প্রধানমন্ত্রীসহ আরো অনেকেই এর বিরুদ্ধে ছিলেন; কিন্তু অধিকাংশ সাংসদদের চাপে শেষ পর্যন্ত প্রধানমন্ত্রীকে ঢেঁকি গিলতে হয়েছে।[৭১] ৬ এপ্রিল ২০০৯ আইনটি পাশের আগে কয়েকটি সংশোধনীর প্রস্তাব দিয়েও সেদিন বাকি সাংসদদের তোপের মুখে পড়েন সরকার দলীয় সাংসদ আ ক ম মোজাম্মেল হক। সংশোধনীতে তিনি উপজেলায় সাংসদদের উপদেষ্টা রাখার বিরোধিতা করেছিলেন; কিন্তু বাকি সাংসদদের বিরোধিতার কারণে সংশোধনী প্রস্তাব আর উত্থাপনই করতে পারেননি তিনি।[৭২] এর পূর্বে ১৭ ফেব্রুয়ারী ২০০৯ জাতীয় সংসদে এক প্রশ্নের উত্তরে খাদ্যমন্ত্রী ড. আব্দুর রাজ্জাক বলেন, স্থানীয় সরকারে সাংসদদের ভূমিকা কি হবে তা নিয়ে জাতীয় পর্যায়ে বিতর্ক আছে। সুশীল সমাজ ও গণমাধ্যম সাংসদদের উন্নয়ন কাজে সম্পৃক্ত থাকার চেয়ে আইন প্রণয়নেই বেশি দেখতে চায়। এ সময় সাংসদেরা সমস্বরে নো' নো' ধ্বনি দিয়ে সংসদ উত্তপ্ত করে তোলেন। সাংসদেরা কিছুটা শান্ত হলে তিনি বলেন, স্থানীয় সরকারের উন্নয়ন কাজ অবশ্যই সাংসদদের ভূমিকা থাকবে। তারা সমন্বয়ের মাধ্যমে কাজ করবেন। যুক্তরাষ্ট্রসহ বিশ্বের অনেক দেশেই সাংসদেরা নিজের নির্বাচনী এলাকায় নানা উন্নয়ন কাজ এমনকি শিল্প কলকারাখানা স্থাপন ও স্কুলে ভর্তির ব্যাপারেও চিঠি লিখেন।[৭৩] উপজেলা পরিষদ (রহিত আইন পুনঃপ্রচলন ও সংশোধন) ২০০৯ বিল সংক্রান্ত সংসদীয়

কমিটির চেয়ারম্যান রহমত আলী এমপি বলেন, 'উপজেলা পরিষদে সাংসদদের সমন্বয়ের মাধ্যমে কাজের আহ্বান জানিয়ে বলেন এতে স্থানীয় উন্নয়ন দ্রুত হবে।'[৭৪] সুজন'র গোলটেবিল বৈঠকে আওয়ামী লীগের সাংসদ সানজিদা খাতুন বলেন, 'উপজেলা ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করতে পরিষদকে কাজ করতে হবে।' এছাড়া বিএনপি'র সাংসদ নজরুল ইসলাম মনজু বলেন, 'শক্তিশালী উপজেলা পরিষদ গঠনের জন্য জেলা পরিষদ গঠন করা উচিত।'[৭৫] তবে উপজেলা আইনের বিরোধিতায় চেয়ারম্যানদের আন্দোলনের হুমকীর পরিপ্রেক্ষিতে আওয়ামী লীগের নেতৃবৃন্দ অভিযোগ করেন, সরকারকে বেকাদায় ফেলার চিন্তা থেকেই চেয়ারম্যানদের উচ্চাকাঙ্ক্ষী করে তোলা হচ্ছে, যা কাম্য নয়। তবে কোনো আন্দোলনের হুমকীতেই সরকার ভীত নয় বলে কৃষি মন্ত্রী মতিয়া চৌধুরী দাবি করেন।[৭৬]

উল্লিখিত প্রতিক্রিয়া বিশ্লেষণে উপজেলা পরিষদের কার্যকারিতা প্রশ্নে শূন্যতা লক্ষ্য করা যায়। কেবলমাত্র সাংসদ বনাম উপজেলার চেয়ারম্যানদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের সমন্বয় প্রসঙ্গে সমস্যা উত্থাপন হলেও সংরক্ষিত নারী সাংসদদের ভূমিকার সুনির্দিষ্টকরণে এ আইন যেমন ব্যর্থ, তেমনি ভাইস চেয়ারম্যনদ্বয়ের দায়িত্বের পরিধি নির্ণয়ে অকার্যকর প্রতীয়মান হয়েছে। নানামাত্রিক সমস্যার আবর্তে নিমজ্জিত উপজেলা পরিষদের ভাগ্য নির্ধারণে এ সংশ্লিষ্ট আইনের সংশোধনের পাশাপাশি ক্ষমতাসীনদের দৃঢ় রাজনৈতিক অঙ্গীকার (যা নির্বাচনী ইশতেহারে ব্যক্ত করা হয়েছে) বাস্তবায়ন প্রয়োজন। শক্তিশালী স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিকাশে গণতন্ত্রের ভিত্তি যে গভীর হয় সে চেতনার তাৎপর্যপূর্ণ বহিঃপ্রকাশের জন্য উপজেলা ব্যবস্থাকে কার্যকর অর্থে স্বশাসিত স্থানীয় সরকার হিসেবে প্রতিষ্ঠার কোনো বিকল্প অবশিষ্ট নাই। আর এর জন্য পক্ষদ্বয়ের বিপরীত মতামত পরিহারপূর্বক সাংসদ ও উপজেলা চেয়ারম্যানদের মধ্যে একটি ভারসাম্যপূর্ণ সহযোগিতার ঐক্যের ডাক আজ জন আকাঙ্ক্ষায় পরিণত হয়েছে। কেবলমাত্র ব্যক্তি সাংসদদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের পরিধিকে বিস্তৃত, বল্গাহীন এবং উন্নয়ন বরাদ্দের অধিকাংশই দুর্বিনীত দুর্নীতিতে গ্রাস করার হীন মনোবৃত্তি ত্যাগ করার মানসিকতা এবং সেই সাথে উপজেলা চেয়ারম্যান কর্তৃক সাংসদকে প্রতিদ্বন্দ্বী না ভেবে সহযোগী হিসেবে গ্রহণ করে উন্নয়ন তৎপরতা গ্রহণ করলে উভয়ের ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের অসহনীয় প্রতিযোগিতার মনোবৃত্তি দূর হবে এবং স্থানীয় আর্থ-সামাজিক উন্নয়ন তরান্বিত হবে এবং জাতীয় উন্নয়ন গতি পাবে। সর্বোপরি গণতন্ত্রের ভিত্তি শক্তিশালী হবে এবং জন আকাঙ্ক্ষা পূর্ণ হবে।

এগার. সমন্বয়ের প্রস্তাব

জনগণের প্রত্যক্ষ ভোটে নির্বাচিত সংশ্লিষ্ট এলাকার পক্ষে সংসদে প্রতিনিধিত্বকারী ব্যক্তিকে পরিষদের উপদেষ্টা হিসেবে রাখার সিদ্ধান্ত সার্বিক বিবেচনায় অত্যন্ত যুক্তিপূর্ণ এবং গণতান্ত্রিক বলে কেউ কেউ দাবি করেন।[৭৭] কিন্তু এ পরিষদের জন্য উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ বাধ্যতামূলক করলে কিছু যুক্তিসঙ্গত প্রশ্নের অবতারণা হতেই পারে। যেমন উপজেলা প্রশাসন কার জনগণের? উপজেলা চেয়ারম্যানের? উপজেলা নির্বাহী অফিসারের? নাকি সাংসদের? কার নিয়ন্ত্রণ কতটুকু বিস্তৃত। ত্রিমুখী, চতুর্মুখী টানাপোড়েনে পুরো উপজেলা ব্যবস্থাটাই আজ টলায়মান। তাই বর্তমান সংকট নিরসনের জন্য একে অপরের প্রতি দায়িত্বশীল অর্থাৎ কার্যকারী ক্ষমতার ভারসাম্য নীতি মেনে চলতে হবে। এই ক্ষমতার ভারসাম্য নীতি নির্ধারণের

দায়িত্ব কেন্দ্রীয় সরকারের।[৮] উপজেলা পরিষদকে উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ বাধ্যতামূলক করায় উপদেশ গ্রহণ না করলে কি হবে তা সহজে অনুমেয়। এই অবস্থায় উপজেলা পরিষদ ও উপজেলার মাঠ প্রশাসন কোথায় দাঁড়াবে, তা কোন ব্যবস্থাধীনে পরিচালিত হবে তা পরিষ্কারভাবে বুঝা না গেলেও ধারণা করা যায় যে, দ্বৈততা ও ত্রৈততার আবর্তে প্রাতিষ্ঠানিকতা বিনষ্ট বা বাধাগ্রস্ত হবে।[৯] এ প্রসঙ্গে মো: মকসুদুর রহমান লিখেন: 'দু'জনই স্থানীয় জনসাধারণের নির্বাচিত প্রতিনিধি। সুতরাং স্থানীয় উন্নয়নে সংসদ সদস্যের ভূমিকা থাকা দরকার। এমনভাবে আইন প্রণয়ন করতে হবে যেন তাদের মাঝে কোনো দ্বন্দ্ব দেখা না দেয়। .... আমার অভিমত অনুসারে উপজেলা পরিষদে সংসদ সদস্যের ভূমিকা থাকতে পারে তবে, তা পরিষদের স্বায়ত্তশাসনের মর্যাদা ক্ষুণ্ন করে নয়। গণতন্ত্রের চূড়ায় অবস্থান করে নিচের স্তরের ক্ষতি সাধন করা যাবে না। তাহলে দুর্বল ভিত্তিপ্রস্তর দ্বারা নির্মিত প্রাসাদের মত গণতন্ত্রও ভেঙ্গে পড়তে বাধ্য। ভিত্তিপ্রস্তর দুর্বল রেখে যেমন কোনো প্রাসাদ নির্মাণ করা যায় না, তেমনিভাবে স্থানীয় পর্যায়ে গণতন্ত্রকে লালন-পালন না করে দেশে গণতান্ত্রিক শাসনের বিকাশও সম্ভব নয়।[১০] স্থানীয় স্বায়ত্তশাসন গণতন্ত্রের ভিত্তিকে শক্তিশালী করে। তাছাড়া স্থানীয় স্বায়ত্তশাসন কেবলমাত্র স্থানীয় এলাকায় উন্নয়নে গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা রাখে না, কেন্দ্রীয় প্রশাসনকেও সঠিক পরিচালনার গতিপথের সন্ধান দিতে পারে। ইহা স্থানীয় এবং আঞ্চলিক স্বার্থ-জড়িত কাজের সমাধানে কেন্দ্রের চাপ বহুল পরিমাণ লাঘব করতে সক্ষম।[১১] সাম্প্রতিক সময়ে পুনঃপ্রবর্তিত উপজেলা ব্যবস্থার বিদ্যমান সমস্যাগুলো সমাধান করতে পারলে স্থানীয় পর্যায়ে উন্নয়ন এবং জনস্বার্থের দিকে লক্ষ্য রেখে স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিমূলক পরিবেশ প্রকৃত অর্থে জন প্রতিনিধিত্বশীল একটি ব্যবস্থা হিসেবে পরিচালিত হবে বলে দাবি করা হচ্ছে। কেন্দ্রীয় সরকারের দক্ষতা, বিচক্ষণতা এবং দূরদর্শীতার ফলেই তা সম্ভব হয়ে ওঠতে পারে বলে ধারণা করা যায়। উপজেলা চেয়ারম্যান এবং সাংসদদের সমন্বয়ের প্রশ্নে কতিপয় সুপারিশ পেশ করা হলো:

১. উপজেলা পরিষদের চেয়ারম্যান ও সাংসদদের মধ্যে আইনগতভাবে ক্ষমতা এবং কর্তৃত্বের এখতিয়ারের সীমা নির্ধারণ।

২. চেয়ারম্যান এবং সাংসদ উভয়ের নামে কেন্দ্রীয় থোক বরাদ্দ বিতরণ এবং তার ব্যয়ের সঠিক হিসাব নিরীক্ষণ নিশ্চিতকরণ।

৩. থোক বরাদ্দসহ উপজেলা পরিষদের যাবতীয় আয়-ব্যয়ের হিসাব জনসমক্ষে উপস্থাপনের নীতি নির্ধারণ এবং পর্যায়ক্রমে উপজেলাভিত্তিক বাজেট প্রণয়নের নীতি নির্ধারণ।

৪. দীর্ঘমেয়াদী পরিকল্পনায় স্থানীয় পর্যায়ে অগ্রাধিকারভিত্তিক সমস্যা চিহ্নিতপূর্বক সমাধানের ধারাবাহিকতা নিরূপণ।

৫. সাংসদ এবং পরিষদ নেতৃবৃন্দের অফিস ব্যবস্থাপনা এবং উন্নয়ন নৈতিকতার (Development Ethics) প্রশিক্ষণ প্রদান।

৬. স্থানীয় পরিষদের আয়ের উৎস বৃদ্ধিকরণ, কেন্দ্র-নির্ভরতা হ্রাসকরণ এবং পর্যায়ক্রমে স্বনির্ভর অর্থনৈতিক ভিত্তি নির্মাণের প্রক্রিয়া গ্রহণ।

৭. স্থানীয় সরকার অর্থ মঞ্জুরী কমিশন গঠন। এ কমিশন স্থানীয় সরকার শাসনের আর্থিক অনুদান, পরিকল্পনা প্রণয়ন ও বাস্তবায়নে পরামর্শ ও তদারক করতে পারবে।

৮. উভয়ের কার্যকলাপের পর্যালোচনার জন্য একটি উচ্চ পর্যায়ের রিভিউ কমিটি গঠন।

৯. জেলা পরিষদ গঠনপূর্বক সাংসদের তাতে সম্পৃক্ত করার কৌশল নির্ধারণ এবং

১০. সাংসদ ও চেয়ারম্যানের মধ্যে ভারসাম্যপূর্ণ সহায়ক সম্পর্ক প্রতিষ্ঠায় করণীয় প্রসঙ্গে জাতীয় পর্যায়ে একটি উপযুক্ত পরামর্শক পরিষদ গঠন।

বার. উপসংহার

শক্তিশালী স্থানীয় স্বশাসিত সরকার এবং গণতন্ত্র একটি আরেকটির পরিপূরক। কিন্তু বাংলাদেশে এর ব্যতিক্রমই নয়, বরং উল্টোটাই দেখা যায়। অগণতান্ত্রিক সরকারের আমলে স্থানীয় স্বশাসিত সরকার যতোটা গুরুত্ব পায়, গণতান্ত্রিক সরকারের আমলে তা ততোটাই দুর্বল ও ভঙ্গুর হয়ে যায়। সার্বিক বিবেচনায় এ প্রবণতা অবশ্যই অগ্রহণযোগ্য এবং গণতান্ত্রিক ধারা বিকাশের পরিপন্থী। বর্তমান প্রেক্ষাপটে দুর্বল স্থানীয় স্বশাসিত সরকারকে শক্তিশালীকরণে যে জাতীয় ঐকমত্য তৈরি হয়েছে তা অবশ্যই আশার কথা। এ ব্যাপারে রাজনৈতিক দলসমূহের আন্তরিকতাও প্রশ্নাতীত। ১৯৯১, ১৯৯৬, ২০০১ এবং ২০০৮ সালের অনুষ্ঠিত সাধারণ নির্বাচনে রাজনৈতিক দলসমূহের নির্বাচনী ইশতেহারে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিষয়ে সুস্পষ্ট অঙ্গীকার তার দালিলিক প্রমাণ দেয়। কিন্তু ৯ম জাতীয় সংসদ নির্বাচন পরবর্তী কেন্দ্রীয় পর্যায়ে গণতান্ত্রিক সরকারের অধিষ্ঠানে রাজনৈতিক দলগুলো তত্ত্বাবধায়ক সরকারের সময় জারিকৃত স্থানীয় স্বশাসিত সরকার প্রতিষ্ঠা অধ্যাদেশে গুরুত্বপূর্ণ পরিবর্তন (সাংসদদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব প্রতিষ্ঠা সংক্রান্ত) আনয়নে নজিরবিহীন ঐক্য ব্যাপকমাত্রায় সমালোচিত এবং প্রতিষ্ঠানটির শক্তিশালীকরণের পথে বড় বাধা হিসেবে বিবেচিত হচ্ছে। ইতিমধ্যে গণমাধ্যম, বিশেষজ্ঞমহল, উপজেলা পরিষদ নেতৃবৃন্দ এবং নাগরিক সমাজ এ ব্যাপারে উদ্বেগ প্রকাশ করেছে। কিন্তু পরিষদ নেতৃবৃন্দ এবং সাংসদদের ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের মধ্যে সমন্বয়ের পথ কি, সে ব্যাপারে উপযুক্ত সুপারিশ উপস্থাপিত হয়নি। তাই বর্তমান সময়ে আলোচিত এই গুরুত্বপূর্ণ ইস্যুতে সংকীর্ণ দলীয় দৃষ্টিভঙ্গির উর্ধ্বে উঠে রাজনৈতিক দলসমূহ, নাগরিক সমাজ, বিশেষজ্ঞমহল এবং গণমাধ্যম সমন্বয়ের গুরুত্বপূর্ণ পথ নির্মাণে স্থানীয় স্বশাসিত সরকারের বিকাশে আন্তরিক ভূমিকা রাখবেন বলে আশা করা হয়। এতে গণতন্ত্রের বিশ্বজনীন আকাঙ্ক্ষার বাস্তবায়ন হবে—সর্বোপরি জাতীয় উন্নয়ন তরান্বিত হবে।

তথ্য নির্দেশ

১ প্রথম আলো, ১৭ ফেব্রুয়ারী ২০০৯।
২ H. Lasswers & A. Kaplan, Power and Society, New Heaver: Yele University Press, 1950, pp. 84-98.
৩ De Jouvenal, Betran+, Sovereignty: An Inquiry into the political Good, University of Chicago press,1995,p.24.
৪ উদ্দীন, মোঃ আনসার, লোকপ্রশান তত্ত্ব ও প্রয়োগ, ঢাকা: অধুনা প্রকাশনা,২০০৮,পৃ.১২৬।
৫ বিস্তারিত পাঠের জন্য গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের সংবিধান, ঢাকা: আইন ও বিচার মন্ত্রনালয়, ১৯৯৮।
৬ মজুমদার, বদিউল আলম, আত্মঘাতি উদ্যোগ থেকে বিরত থাকতে হবে, প্রথম আলো, ২৪ জানু. ০৯।
৭ মজুমদার, বদিউল আলম, স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার বর্তমান হালচাল, দৈনিক ইত্তেফাক, ৭ মে ২০০৯।
৮ মন্ডল, গৌতম, স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার ঐতিহাসীক বিবর্তন, সমকাল, ২২ জানুয়ারী ২০০৯।
৯ জাহাংগীর, একেএম, মাঠ প্রশাসন, ঢাকা: নিউ এজ পাবলিকেশন্স, ২০০৬, পৃ. ১২১-১২৩।
১০ প্রথম আলো, ১৭ ফেব্রুয়ারী ২০০৯।
১১ আহমেদ, তোফায়েল, চেয়ারম্যান নয়, উপজেলা পরিচালনা করবে পুরো পরিষদ, প্রথম আলো, ১৮ জানুয়ারী ২০০৯।
১২ প্রথম আলো, ২১ জানুয়ারী ২০০৯।
১৩ দৈনিক ইত্তেফাক, ১৬ ফেব্রুয়ারী ২০০৯।
১৪ প্রথম আলো, ১৪ জানুয়ারী ২০০৯।
১৫ প্রথম আলো, ১৪ জানুয়ারী ২০০৯।
১৬ প্রথম আলো, ২২ জানুয়ারী ২০০৯।
১৭ প্রথম আলো, ২২ জানুয়ারী ২০০৯।
১৮ প্রথম আলো, ২১ জানুয়ারী ২০০৯।
১৯ জাহাংগীর, প্রাগুক্ত, ২০০৬,পৃ.২২।
২০ প্রথম আলো, ৭ এপ্রিল ২০০৯।
২১ প্রথম আলো, ২১ জানুয়ারী ২০০৯।
২২ দৈনিক ইত্তেফাক, ১২ জানুয়ারী ২০০৭।
২৩ প্রথম আলো, ১৪ জানুয়ারী ২০০৯।
২৪ প্রথম আলো, ২৪ জানুয়ারী ২০০৯।
২৫ প্রথম আলো, ২৪ জানুয়ারী ২০০৯।
২৬ গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের সংবিধান, ঢাকা: আইন ও বিচার মন্ত্রণালয়, ১৯৯৮।

২৭ মজুমদার, বদিউল আলম, প্রাগুক্ত, প্রথম আলো, ২৪ জানুয়ারী ২০০৯।

২৮ মজুমদার, বদিউল আলম, জনগণের ক্ষমতায়ন হলেই রাষ্ট্র শক্তিশালী হবে, প্রথম আলো, ০৩ মে ২০০৯।

২৯ সিদ্দিকী কামাল ও অন্যান্য, উপজেলা পরিষদ ম্যানুয়েল, ঢাকা:এনআইএলজি, ১৯৮৬, পৃ.২৬-৩০।

৩০ রহমান, আতিউর, বাংলাদেশে উন্নয়নের সংগ্রাম, ঢাকা: প্রজাপতি প্রকাশনী, ১৯৯১।

৩১ মুহিত, আবুল মাল আব্দুল, জেলায় জেলায় সরকার: স্থানীয় সরকার আইনসমূহের একটি পর্যালোচনা, ঢাকা: ইউপিএল, ২০০২,পৃ. ৯৯।

৩২ মজুমদার, বদিউল আলম, প্রাগুক্ত, প্রথম আলো, ২৪ জানুয়ারী ২০০৯।

৩৩ ঋৎড়হঃ ষরহব, ১৫ঃয গধৎপয ২০০২.

৩৪ মজুমদার, বদিউল আলম, প্রাগুক্ত, প্রথম আলো, ২৪ জানুয়ারী ২০০৯।

৩৫ মকসুদ, সৈয়দ আবুল, গণতন্ত্র তঁহু মম শ্যাম সকল, প্রথম আলো, ২৮ এপ্রিল ২০০৯।

৩৬ যুগান্তর, ২৫ মার্চ ২০০৯।

৩৭ হাই, হাসনাত আবদুল, সুশীল সমাজ এবং উপজেলা, যুগান্তর, ১০ মার্চ ২০০৯।

৩৮ সমকাল, ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৩৯ প্রথম আলো, ৭ মে ২০০৯।

৪০ সুশাসনের জন্য নাগরিক-সুজন'র ৬ মে২০০৯ তারিখের গোল টেবিলে সুজন সম্পাদক ড.বদিউল আলম মজুমদার।

৪১ সম্পাদকীয়, প্রথম আলো, ৭ মে ২০০৯।

৪২ প্রথম আলো, ৭ মে ২০০৯।

৪৩ যুগান্তর, ৮ মে ২০০৯।

৪৪ দৈনিক ইত্তেফাক, ৯ মে ২০০৯।

৪৫ প্রথম আলো, ৭ মে ২০০৯।

৪৬ Siddiqui, Kamal, Local Governance in Bangladesh: Leading Issues and Major Challenges, Dhaka: UPL, 2000, P. 64.

৪৭ পাশা, আনোয়ার, ঘূণাবর্তে বাংলাদেশের স্থানীয় সরকার কতিপয় সাম্প্রতিক বিতর্ক, লোক প্রশাসন সাময়িকী, দ্বাবিংশততম সংখ্যা, ঢাকা: বাংলাদেশ লোক প্রশাসন প্রশিক্ষণ কেন্দ্র, মার্চ ২০০২, পৃ: ৩৯।

৪৮ আহমেদ, ড. তোফায়েল, শক্তিশালী স্থানীয় সরকার গণতন্ত্র, সুশাসন ও সুষম উন্নয়নের পূর্বশর্ত, ঢাকা: রাজনৈতিক সংস্কার প্রচারাভিযান, ২০০২।

৪৯ প্রথম আলো ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৫০ নয়া দিগন্ত, ৮ এপ্রিল ২০০৯।

৫১ প্রথম আলো, ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৫২ নয়াদিগন্ত,৮ এপ্রিল ২০০৯।

৫৩ দৈনিক ইত্তেফাক, ১২ এপ্রিল ২০০৯।

৫৪ প্রথম আলো, ৩ ফেব্রুয়ারী ২০০৯।

৫৫ জাহাঙ্গীর, মুহম্মদ, স্থানীয় সরকার বিতর্ক: উপজেলা নিয়ে আলোচনা হোক, প্রথম আলো, ১২ মার্চ ২০০২।

৫৬ আবেদ, ফজলে হাসান, বিশেষ সাক্ষাতকার, দারিদ্র্য বিমোচনের জন্য ক্ষমতাবান স্থানীয় সরকার প্রয়োজন, ১৯ এপ্রিল ২০০৯।

৫৭ আলী, এএমএম শওকত, দিন বদলের পাঁচালী, প্রথম আলো ১০ মে ২০০৯।

৫৮ New Nation, 7may 2009.

৫৯ যুগান্তর,৭মে ২০০৯।

৬০ সমকাল, ৮ এপ্রিল ২০০৯।

৬১ প্রথম আলো, ৮ এপ্রিল ২০০৯।

৬২ নয়াদিগন্ত, ৫ এপ্রিল ০৯।

৬৩ নয়াদিগন্ত, ১০ এপ্রিল ২০০৯।

৬৪ প্রথম আলো, ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৬৫ প্রথম আলো, ৭ মে ২০০৯।

৬৬ বিস্তরিত পাঠের জন্য প্রথম আলো, ৮ এপ্রিল ২০০৯।

৬৭ আমার দেশ, ৭ মে ২০০৯।

৬৮ প্রথম আলো, ৮ এপ্রিল ২০০৯।

৬৯ সমকাল, ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৭০ যুগান্তর, ২৫ মার্চ ২০০৯।

৭১ দৈনিক ইত্তেফাক, ১২ এপ্রিল২০০৯।

৭২ যুগান্তর, ৭ এপ্রিল ২০০৯।

৭৩ প্রথম আলো, ১৮ ফেব্রুয় রী ২০০৯।

৭৪ প্রথম আলো, ৩০ মার্চ ২০০৯।

৭৫ New Nation, 7 May 2009.

৭৬ দৈনিক ইত্তেফাক, ১২ এপ্রিল ২০০৯।

৭৭ ভুঁইয়া, মোঃ শাহজাহান হাফেজ, প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকবণ ও উপজেলা: একটি পর্যালোচনা, The Journal of Locl Government, vol. 27, No.1, 1998, P.61

৭৮ সরকার, গৌতম কুমার, উপজেলার সুখ-দুঃখ ও সংকট নিরসণের উপায়, রাজশাহী : জননী প্রকাশনী, ১৯৮৮. পৃ. ৮২।

৭৯ আহমেদ, তোফায়েল, বিকেন্দ্রীকরণ মাঠ প্রশাসন ও স্থানীয় সরকার- একুশ শতকের জন প্রশাসন সংস্কার ভাবনা, ঢাকা: গণউন্নয়ন গ্রন্থাগার, ১৯৯৯, পৃ: ৪১।

৮০ রহমান, মোঃ মকসুদুর, বাংলাদেশের স্থানীয় স্বায়ত্তশাসন, রাজশাহী বিশ্ববিদ্যালয়: পাঠ্য পুস্তক প্রকাশনা বোর্ড, ১৯৯৩. পৃ.২৮৯।

৮১ Henny Maddick, Democracy, Decentrlization and Development, Bomby: Asia Publishing House, 1963, P. 26.

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/*No. 41*
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/*December 2006*

Consumerism: Analyzing the Cultural Deconstruction of Advertisement

Dr. A. K. M. Jamal Uddin*
Suman Dhar**

Abstract: *Consumerism is not a recent phenomenon in the age of globalization. The latest trends of capitalism swell up different channels in changing the idea of citizenship to consumer. Many aspects of the 'modern' life are severely influenced by this trend of consumerism. This piece of article tries to analyze the dominating pattern of consumerism in every day life and explores an indication of their influences in many dimensions of social and economic sphere of the society. In this connection, it also endeavors to have an analytical understanding about the role of advertisement as catalyst to pave the way of consumerism that infiltrates the citizen's life.*

Introduction

Consumerism has become an imperative phenomenon at the age of globalisation in the end of twentieth century. Advertisement is a medium of cultural representations of a community aiming at the incessant development of consumerism in society. It can reflect a country and an age better than any other thing. It could exceptionally be an expression of the values of the times, spaces and cultures and also be a part of a country's collective unconscious. The creators who conceive ads draw their inspiration from every day life, from the attitudes that forge a country's identity: 'you can tell the ideals of a nation by its advertisements;' said a well-known advertiser at the beginning of the last century—'through its advertising your country is showing' (Jean-Marie Dru, 1996: 1). The construction of the advertisements, carefully and meaningfully, constructs (as deconstruction is an analytical method that reveals intentional constructions and not the construction itself) the values, ethics, morals and every element of the cultures in the attempt to change our life-styles in the interest of capitalism. The latest trends of capitalism have been expanding many channels to accumulate capital with the development of new market forces. One of the strongest among these is consumerism. Advertisements are the mirrors of societies, which reflect their respective cultures—a country's uniqueness expresses itself

* Associate Professor, Dept. of Sociology, University of Dhaka, Bangladesh
email: akmjamal2001@yahoo.com

**Senior Lecturer of Sociology, United International University, Dhanmondi, Dhaka-1209 Bangladesh. email: ravenduke@gmail.com

here and there, like brushstrokes on a canvas. In contrast, the more sophisticated advertising gets the more advertising takes on local colors. Faced with an increasingly uniformed world, each country strives to preserve spaces of freedom, oases of resistance, and cultural particularities[1]. As we always see, there are many lucrative and attractive pieces of advertisements that have severe influences in expanding the extent of consumerism. The short span of film views or sweet music for a few moments carrying, in most cases, the very local, traditional, indigenous or native theme, plots or stories that a brand of product uses for its advertisements are able to lead a human mind into an extraordinary feelings that inspires an individual to set his attention for the advertised product. A mind-set is to be constructed, and then again is reconstructed upon the repeated enjoyment of the story of the advertisements. In this way, an individual has been changed into a consumer that covers the way to the expansion of modern capitalism in their new form of conglomerated cosmopolitanism. In this process, an individual is lost of his identity irrespective of race, religion, language, class, caste and ethnicity, and even of his nationalism, in the sense that has been changed him only into a consumer. That is to say that the modern capitalist society is a 'consumer society'[2]. Many aspects of our 'modern' lives are severely influenced by this trend of consumerism. The primary analysis about the 'role of advertisement'[3] in the operational and contextual growth and expansion of consumerism could be looked into four ways: first, advertisements are able to make us 'virtually powerless'[4] by modifying our thinking ability and pattern to go for purchase something. We almost have lost our individual choice to buy something—advertisements are making our mind-set to buy. Second, from the social viewpoints, advertisements are changing our visions about our own life-style. TV commercials are creating a 'sense of poverty' or, better to say, a 'sense of not-having'[5] in the internal plan of embodying our own life-style. Third, from the standpoints of capital accumulation, advertisements are being used by the MNCs to maximize their own business profit. And for the rapid expansion of their business, they take the chances to think about the morally ill or ethically poor issues. In this regard, some quarters frequently set the examples for the representation of the women, in their words, in immoral and unethical way in the TV and cinema commercials as a text for these advertisements. Fourth, we never lived in a time of such a huge paced era of information flow (within a discursive reality). At this

time, mammoth waves of information have already collapsed the boundaries of nations and nationalism as well as the arenas of cultural contexts setting the notion of multiculturalism. At this critical juncture, advertisements are playing a vital role in making an altered and true nature of life style in which everybody would live a life enjoying the recent fashions and products that pave the way of living designated by the TV commercials. Contemporary social identities are hybrid and complex, and the media play a crucial role in their construction. A shift from political and civic identities based on citizenship to economic ones derived from the participation in a global consumer market can be observed, together with a concomitant shift from monolingual practices to multilingual and English-dominant ones. This transformation is here explored in a corpus of German advertisements. Multilingual practices are accounted for 60-70% of all advertisements released on various television networks and in two national newspapers in 1999. The subjects positions that are created by multilingual narrators and multilingual narrate are characterized by drawing on the 'Bakhtinian concept of dialogism'[6], and on point-of-view more generally. In order to test the acceptance of or resistance to these identity constructions outside the discourse of commercial advertising, the uses of multilingualism in nonprofit and personal advertising are also explored. All these discourses valorize German-English bilingualism and set it up as the strongest linguistic currency for the German business elite.[7]

Consumer is an identity placed over by a set of visual graphical imagery. Advertisement is a strong source of identity-formation process of human being, because our brain has all the feedbacks from the surroundings and analyzes those feedbacks on the basis of the attitude and ideology presented before it. It is well-established fact that our brain understands picture better than words or abstract idea only. Advertisements are presented before us with colourful pictures and very dexterous presentation. That is why we are very influenced by the advertisement rather than an idea or theory alone. So far today our idea of belonging was to a country or authority, known to be citizenship. Idea, territory and value are the three major constructs of the advertisement. The idea is usually conceptual, territory is most often sensual, and values are emotional. In other words, an ad speaks to the mind, to the senses, or to the heart. With these three registers, we cover all the ways to talk to a human being through advertising (Jean-Marie Dru, 1996: 31). Moreover,

according to his view, an idea must strike the viewer, where as a thought must persuade-an idea can be great, but a thought is always beautiful.[8] Now the idea of belonging is not only dominated by the ideology of consumerism but it is also shaping the idea of belonging in accordance with the ideas that the collective media is presenting before us in the form of advertisement. This article tries to look into these aspects of modern capitalism that analyze the dominating patterns of consumerism in society. These also try to present an overview of their influences in diverse socio-economic dimension. In this connection, this piece of article would also try to have an analytical understanding about the role of advertisement as catalyst to pave the way of consumerism to infiltrate in our life.

Development of Consumer Society

The systematic thrust of the Frankfurt School[9] approach that has studied television and other institutions of media culture in terms of their political economy, text and audience reception of cultural artifacts have been considered to be of great importance. Overcoming the debates on a text-based approach to culture and an empiricist social science-based communication theory, the Frankfurt School sees media culture as a complex multi-dimensional phenomenon, which requires diversified disciplines to understand its importance and complexity[10]. The account of culture industry proposed by Horkheimer and Adorno (1972) holds that twentieth-century capitalism is a distinct mode of production, at least in comparison with the high capitalism of Marx's own time[11], which continues to be of central focus in the analysis of the consumption. Horkheimer and Adorno (1972) argue that in late capitalism, the use-value of commodities has been brought within the control of the capitalist producers with the power of advertisements and mass media—the consumer buy, crudely, what capitalism wants them to buy[12]. The cultural 'deconstruction'[13] of the advertisements holds the notion to present the cultural identity of the consumer society. This considers the positive as well as negative impact of advertisements on the society it is targeting for mass attractions to the specific product(s). This, in fact, deconstructs the society with advertisements on the basis of their cultural rudiments of particular population in which the consumers are born and brought up. The economic, social, religious, ethnic and political identities are all the major factors in defining the cultural identity that supporting as well as

opposing the facet of the advertisements it seeks to the attainment of goals of production, supply and profits of the organisations.

Nicholas Abercrombie[14] have stated some defining characteristics of modern consumer societies: (1) Rising affluence. The inhabitants of western countries have, in general, had more money to spend on consumer goods, holidays and leisure. (2) Working hours have been falling since the beginning of the century. There is now more time available for leisure pursuits. (3) People take their identity as much, if not more, from their activities as consumers and from their leisure time as from their work. Societies have developed a consumer culture. (4) Because of the 'aestheticization of everyday life', there is more interest in the presentation of an image and the construction of a 'life style', both of which involve the purchase of commodities of various kinds. Consumption of these commodities is organized not around need, but around day dreams. (5) Acts of consumption, the development of a life style, the acquisition of certain goods, are increasingly used as markers of social position. People use 'positional goods' to demonstrate their membership of particular social groups and to distinguish themselves from others. (6) While earlier in the nineteenth and twentieth centuries social class, race or gender were the major sources of social division, these have been replaced in the late twentieth century by patterns of consumption or 'consumption cleavages'. (7) In consumer societies, consumers gain power and authority at the expense of producers, whether these are producers of goods or professionals offering a service, such as doctors, teachers or lawyers. In some respects, the economic position of the consumer is replacing political rights and duties; the consumer replaces the citizen. (8) Increasing numbers of goods and services, but also human experiences and aspects of everyday life, are being commodified or offered for sale. The market is extending into all areas of life. Shopping becomes a leisure activity. Many of the contributors of the debate about consumer society are, in effect, arguing that sociological analysis has concentrated too much on production—the experience and effects of paid work—and not enough on consumption." This variation in the characteristics of the consumer society articulating the reproduction of modern capitalism is the direct contribution of the multi-varied and diverse stories, scenes, dialectics and discourses of the advertisements presented in the mass media. The bulk of the rising affluence for

consumer goods, leisure and holidays, aestheticization of everyday life, amazing life style, acquiring the goods as per his/her social position—status, counterproductive consumption cleavages—developed from the competition or race to achieve the high valued—socially, economically or culturally, commodities and increasing trends of quantity and quality oriented diverse products have changed or created the individual abilities and freedom that is certainly deconstructed by the repeated and continuous enjoyments of the advertisements. The cultural deconstruction of the advertisement that aimed at particular group of people—with different taste, choice and identities under a discursive formation of particular social and cultural domain absorbs these variations in the process of developing a consumer society.

Critical studies in the past decades have researched the impact of global media on national cultures, attacking the cultural imperialism of Western media conglomerates or creeping Americanization of global media and consumer culture[15]. In his *Mass Communications and American Empire,* Herbert Schiller has traced the rise of the commercial broadcasting industry in the United States, its interconnection with corporate capitalism and the military, and the use of communications and electronics in counterrevolution, such as Vietnam, and in promoting a global capitalist economic Empire. Political economy approaches to television charted the consequences of dominance of TV production by corporate and commercial interests and the ways that programming was geared toward concerns of advertisers and securing the largest possible mass audience.

Herman and Chomsky[16] has presented 'filters' by which corporate, advertising, media gate-keeping, and conservative control has excluded certain kinds of programming while excluding less mainstream and conservative material. Scholars studying media imperialism have traced how the importation of U.S. programming and broadcasting institutions and structures impacted broadcasting on a global scale.

From the 1960s to the present, left-liberal and conservative media critics have coalesced in arguing that mainstream media promotes excessive consumerism and commodification. FFC commissioner Newton Minow described TV in the 1960s as a 'Vast Wasteland' and the term was used by both conservative and left-liberal critics to assail what was perceived as the growing mediocrity and low cultural level of television. This view is

argued in sociological terms in the work of Daniel Bell[17] who asserts in his *The Cultural Contradictions of Capitalism,* that a sensate-hedonistic culture exhibited in popular media and promoted by capitalist corporations was undermining core traditional values and producing an increasing amoral society. Daniel Bell called for a return to tradition and religion to counter this social trend that saw media culture as undermining morality, the work ethic, and traditional values.

Contemporary Views on Consumerism: Cultural studies perspective

Negative depictions of the media and consumerism, youth hedonism, excessive materialism, and growing violence were contested by British cultural studies that claimed that the media were being scapegoated for a wide range of social problems. In *Policing the Crisis* Stuart Hall and his colleagues[18] at the Birmingham Centre for Contemporary Cultural Studies, analyzed what they took to be a media-induced 'moral panic"[19] about mugging and youth violence. The Birmingham group argued for an active audience that was able to critically dissect and make use of media material, arguing against the media manipulation perspective.

Rooted in a classic article by Stuart Hall[20] titled "Encoding/Decoding", British cultural studies began studying how different groups read television news, magazines, engaged in consumption, and made use of a broad range of media. In Everyday Television: Nationwide, Charlotte Brunsdon and David Morley[21] studied how difference audiences consumed TV news; Ien Ang[22] investigated how varying audiences in Holland, Israel, and elsewhere consumed and made use of the U.S. TV-series Dallas; and John Fiske[23] wrote a series of books celebrating the active audience and consumer in a wide range of domains by audiences throughout the world. Yet critics working within British cultural studies, individuals in a wide range of social movements, and academics from a variety of fields and positions began criticizing the media from the 1960s and to the present for promoting sexism, racism, homophobia, and other oppressive social phenomena. There was intense focus on the politics of representation, discriminating between negative and positive representations of major social groups and harmful and beneficial media effects, debates that coalesced under the rubric of the politics of representation.[24]

Now let us skim through the theoretical concept 'cultural modernism' and the case of the conspicuous rising consumerism. The social theorists Thorstein Veblen and Georg Simmel could be regarded amongst the first to begin to articulate the significance of consumption with the development of urbanisation. T. Veblen[25] argues in his account of 'conspicuous consumption' of the leisure class—a new bourgeoisie component that class identity could be considered, not in terms of occupation only, but also by the pattern of the consumption level, that leads to the construction of distinctive life style and exposes in his new position—status in society. In this regard, Simmel's literatures like *The Metropolish and Mental Life* (1950b) and *Fashion* (1957) argues that consumption is cultivated by the development of individuality constructed through the arch of advertisements. The style and fashion—choreography of the cultural modernity gives birth of a new dimension to the expansion of consumerism.

In his book *The Philosophy of Money* (1978) George Simmel[26] argued that, the fashion represent a balancing act between individuation and absorption into the collective and is defined as peculiarity modern by its rapid change and plurality of styles. In his view, 'these form a blueprint for the stylization of the self as a project'[27]. In this regard, M. Featherstone comments that this 'directs us towards the way in which the urban landscape has become aestheticized and enchanted through architecture, billboards, shop displays, advertisements, packages, street signs, etc, and through the embodied persons who move through these spaces: the individuals who wear, to varying degrees, fashionable clothing, hair styles, make up, or who move, or hold their bodies, in particular stylized ways'[28]. This fashionable life style is, certainly, the brilliant exposure of a consumer society and prompts an advertised mind absorbing the essence of modern conglomerated capitalism.

Now we would consider the 'Circuit of Culture' theory to understand consumerism. Stuart Hall and his colleagues[29] discuss the 'circuit of culture', of which the main argument stands on the 'articulation of production and consumption'. This circuit comprises the influences on each other in the construction of several moments in the form of a cyclic order: 'production, representation, identity, consumption and regulation'[30]. This cycle of moments deconstructs the 'production of meaning' which is always to be linked with next moment. The advertisement of a particular

scene goes through this cycle of moments articulating an individual, step by step, shaping his/her identity or subjectivity to be engrossed into a particular product represented for a particular cultural domain where s/he is born and through which s/he has been brought up. In this way, the circuit of culture, with its discrete and deconstruction process, maximizes the consumption of the individuals in particular social, economic and cultural domain that set a foundation for the consumer society so as to the development of modern capitalism. The period of modernity as per its exposure in both of economic and theoretical analysis upon cultural production could be regarded as the period of production. The era of postmodernism or post-Fordism is seen, therefore, as an age of consumption and performativity.

The French philosopher Jean Baudrillard connoted the capitalist society as 'the society of consumerism'[31]. This description is linked to a perceived autonomy of the signifier, and the supposed 'loss of the real', or the advent of *'hyper-reality'*, producing in the new 'ambience' of the shopping mall—an emblematic scene of contemporary mentality when consumers are seduced and stupefied all at once by the display of diversity. There is little doubt that a shift towards increased commodification and mass consumerism has taken place in contemporary western societies. This is confirmed by a number of increasingly familiar features in these societies: extended credit facilities, share ownership, segmented markets, volatile consumer preferences and the rise of consumer organizations, pressure groups and media 'watchdogs' organized around issues of consumer rights. These developments have in turn affected the nature of commodities and the policies of producers. However, this process has prompted different responses, in theory and analysis. Baudrillard greets a society homogenized by consumption patterns to the point where all life is 'massaged, climate controlled and domesticated into the simple activity of perpetual shopping'[32]. Others see only a baleful reflection in the realm of culture of the untrammeled circulation of commodities in a present-day expanded world market.

A more active response has protested (through the use of boycott and direct action) against the unjust labour practices and contribution to environmental deterioration of major western corporations. The features of this economy are well known and much debated. One popular account, Naomi Klein's *No Logo* (2000) has given voice to the widespread frustration at the unaccountable operations of corporate power. Her case

against high-profile brands such as Shell, Hilfiger and Nike (which, in 1992, paid Michael Jordan more in endorsements than its entire Indonesian workforce) has given protestors some ammunition and a direct target. A further, somewhat contrary, approach - taken up particularly in work on youth and subcultures—sees the activities of consumption, shopping, the world of fashion and music, as playing a key part in the active construction of personal, gendered and group identities[33]. In part, this work brings a populist emphasis to the theme of 'every day life' apparent in more recent sociology and social psychology[34].

In part, also, it is informed by a feminist critique of the emphasis in classical Marxism on the capitalist 'mode of production'-a priority that relegated women's lives as consumers and the domestic sphere of the household to secondary features in the drama of male-governed class struggle in the world of industrial production. Finally, the indicative of a general use of the description of 'consumer culture', consumption is also used in recent studies of the 'reception' of media programmes and in discussions of the 'consumption' of places. In this usage, it could be related with theorizati ns of 'identity and pleasure' as above, and, in general terms, with accounts of post-modernism and globalisation[35].

Consumerism and Capitalism

As it paved the way for the new century, here it would not be very irrelevant to track down the hidden connection between capitalism and consumerism. In the late 19th century, capitalism had its full growth and amalgamation in American and western economy. And by this they produced three classes of people: consumers, labourers, and capitalists. The whole capitalist system introduced money as a cultural element in front of us. We, from then on, have been accustomed with a culture of money—'have it, spend it, run after it'

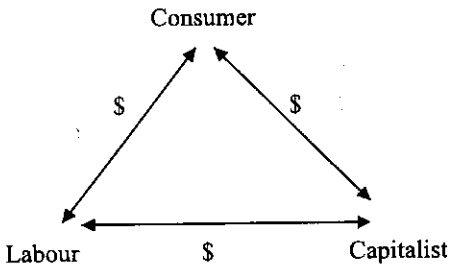


Figure: Patterns of relations in the culture of consumer capitalism[36]

We can recall what Jack Weatherford observed in this matter: "Money constitutes the focal point of modern world culture. Money defines relationships among people, not just between customer and merchant in the marketplace or employer and laborer in the workplace. Increasingly in modern society, money defines relationships between parent and child, among friends, between politicians and constituents, among neighbors, and between clergy and parishioners. Money forms the central institutions of the modern market and economy and around it are grouped the ancillary institutions of kinship, religion, and politics. Money is the very language of commerce for the modern world."[37] Consumers want to spend as much money as they can, laborers want to earn as much as possible, and capitalists want to invest it so that it can return more. There is the potential for much conflict in these arrangements. Each person, as consumer, wants to pay as little as possible for commodities; while the same person, as laborer, wants to earn as much as possible, thus driving up prices. The capitalist wants to pay each person, as laborer, as little as possible, but wants the person, as consumer, to earn enough to purchase the commodities from which profits accrue. Yet each role also reinforces the other: The capitalist is dependent on the laborer to perform services and produce products and on the consumer to buy them; the laborer is dependent on the capitalist for employment and wages. Furthermore, each role disciplines and drives the other: the consumer in each person, desiring to acquire commodities and the status they may convey, accumulates debt; to pay off the debts accumulated to purchase status-bearing commodities; the consumer must labor to acquire money or must, in the role of capitalist, make investments hoping for greater returns.

The Marxian view on 'commodity fetishism'[38] refers to a phony state of social relations argued to be developed in complex capitalist market systems—a confused state of social relationship that is made by the commodity in a consumer society. The word 'fetish' used by Marx (1867) can be interpreted as a rational and scientific mindset of industrial capitalist societies. In his time, the word was mainly used in the study of primitive religions where it might be seen as primitive belief systems at the heart of modern society. In most subsequent Marxist thought, the term is defined as an illusion arising from the central role that private property plays in the social processes of capitalism. It is a central component of the dominant ideology in capitalist societies.

It is argued that the practical life of a commoner is organized by the means of commodities within the capitalist societies. They use to trade their labor-power—a commodity in Marxian sense, for a special commodity—money, and use that commodity to claim various other commodities produced by other people. The 'social'[39] nature of society is destroyed by the abstraction of commodities, in the sense that 'use-value' (the usefulness of an object or action) is totally separated from 'exchange-value' (the marketplace value of an object or action). For example, a pearl or a lump of gold is worth more than a horseshoe or a corkscrew. This abstraction is referred to as 'fetishism'. Under this social nature of the society, producers and consumers do not have any direct human contact or conscious agreements to provide for one another. Their productions take on a property form, meet and exchange in a marketplace, and return in property form. Production and consumption are private experiences of person to commodity and material self-interest, not person to person and communal interest. In the same way, the work of social relations seems to be conducted by commodities amongst themselves, outside the marketplace. The market appears to decide who should do what for whom. Therefore, the social relationships are confused with their medium, the commodity. The commodity seems to be imbued with human powers, becoming a fetish of those powers. Human agents are denied awareness of their social relations, becoming alienated from their own social activity. In *Capital*, this argument is presented by tracing the formal aspect of a commodity, its value, from the most abstract model possible towards more concrete, real life models. This method of analysis owes much to Hegel, is densely written, and proves highly resistant to summarization.

In the post Marxian view, the fetishism of commodities has proven fertile material for work by other theorists where Marxist orthodoxy might see it as 'vulgarized' the original concept. Georg Lukács, based *History and Class Consciousness* on Marx's notion, developing his own notion of commodity reification as the key obstacle to class consciousness. Lukács' work was a significant influence on later philosophers such as Guy Debord and Jean Baudrillard. Guy Debord developed a notion of the spectacle that ran directly parallel to Marx's notion of the commodity. For Debord, the spectacle made relations among people seems to be relations among images and vice versa. In the work of the semiotician Jean

Baudrillard, commodity fetishism is deployed to explain subjective feelings towards consumer goods in the 'realm of circulation', i.e. among consumers. He is especially interested in the cultural mystique added to objects by advertising, which encourages consumers to purchase them as aids to the construction of their personal identity. In *For a Critique of the Political Economy of the Sign,* Baudrillard develops his notion of the sign that, like Debord's notion of spectacle, runs alongside Marx's concept of commodity. Other theorists have been concerned with the social status of the producers of consumer items relative to their consumers. For example, the person who owns a Porsche has more prestige than the people working on the assembly-line that produced it. But this version of commodity fetishism refers to more - the belief that the car (or any manufactured object) is more important than people, and confers special powers beyond material utility to those who possess it.

Examining a classic series Case of the advertisements of Coca Cola

The recent rise of consumerism is not only a product-based campaign of goods; rather it is an *idea-based thinking-altering process* run throughout the world. Especially, a certain age-group of buyers and consumers under specific culture or multicultural origin are targeted by some particular brands or goods. A nice example of such brand is Coca-Cola. In the West it was introduced as a drink for youth age-group. As America, as well as, the whole West celebrates youth culture as a driving force of the nation, therefore there this drink has earned huge popularity over the nights. Running by the corporate conglomerates, the Coke Company later has transformed their way to expand the market throughout the world. Simultaneously, the overall tendency to be included into the globalization and westernization has helped the process of establishing the market of Coke even in the Third World Countries, where the advertisements targets their indigenous, traditional and ethnic cultural identity of the population.

Brands are imbued with meanings and uses by their producers. When these brands are exported, they can act as a means of communication or domination. However, there is no guarantee that the intentions of the producer will be recognized by the consumer of a particular new culture. The pattern of the 'cross-cultural consumption' is one of the fascinating guides to the cultural implications of the global dimension of a consumer society. There is no question that in America, a major transition in the rate

and level of commodity consumption—the purchase, use, and waste of 'stuff' has increased in a notable way. If we look back at the beginning of the 19th century we would find, food production grew by almost 40 percent from 1899 to 1905; the production of men's and women's ready-made clothing, along with the production of costume jewelry, doubled between 1890 and 1900; glassware and lamp production went from 84,000 tons in 1890 to 250,563 tons in 1914. In 1890, 32,000 pianos were sold in the United States; by 1904, the number sold increased to 374,000[40] (Leach 1993:16).

Introduced in 1886, Coke started to pave the way for reaching more and more consumers, as the days pass with the growth of the mother company. Let us have an evolutionary look over the languages of advertisements that played a major role in creating a large number of consumers throughout the world.

The Coca-Cola Company to transfer the company's advertising account to McCann-Erickson in 1956. McCann launched two campaigns during the 1950s, and they devised the ads of the product as to be: 'The Sign of Good Taste' and 'Be Really Refreshed'. They used television to the fullest with a variety of advertising formats including animation, stop motion, and live-action ads featuring such performers as the *McGuire Sisters, Connie Francis, Emmett Kelly, Anita Bryant,* and the *Brothers Four.* The number of ads and their production values rose dramatically from 1956 to 1963. In 1963, McCann hit its stride with a campaign that proved to have worldwide appeal, 'Things Go Better with Coke.' The words and music for the slogan at the heart of the campaign was performed by the popular folk-revival group the 'Limelighters'. By design, the words also translated readily into almost any language, allowing the slogan to travel the world. Throughout the 1960s, advertising for Coca-Cola on both radio and television reflected the changing forces in society. The previous slogan 'Things Go Better with Coke' campaign was adapted to the youth market and was replaced by the so-called 'Hilltop' commercial featuring the song 'I'd Like to Buy the World a Coke.'

During the mid-1970s, the political uncertainty in the United States stemming from Watergate and the resignation of President Richard Nixon presented a new creative challenge to The Coca-Cola Company's advertisers. But they figured a quick solve. They designed the ad of the product in such a way that, Coca-Cola would remind Americans of their

country's positive values in the 'Look Up, America' campaign. The commercials showed what were considered to be typically American scenes, from football players to a cattle herder to country-and-Western singers. An announcer talked of the land "from sea to shining sea", explaining, "no matter what you're doing or where you are, look up for the real things" such as Coca-Cola. The strategy's success may be gauged by the fact that in December 1974 Advertising Age magazine named Donald R. Keough, president of The Coca-Cola Company's U.S. group, Adman of the Year, noting his representation of 'a company which over the years has so successfully keyed its advertising to the mood of society'. In May 1976, The Coca-Cola Company introduced a new Coke ad campaign, touting the brand as the soft drink for all occasions. Aimed at the young and young-at-heart, the new campaign, 'Coke Adds Life to ...,' was designed to show viewers that Coca-Cola added simple enjoyment to life.

In early 1982, Coca-Cola launched a new ad campaign, 'Coke Is It'!, with an emphasis on the product's qualities of taste and refreshment. With both the new Coke and Coca-Cola classic in the marketplace, The Coca-Cola Company introduced the 'Catch the Wave' campaign for the new taste of Coke strove to be youthful, leading-edge, and competitive in 1986. At the same time, it attempted to celebrate contemporary American lifestyles and a modern American spirit. The campaign was aimed at an extremely broad audience: all soft drink consumers age twelve and up, with an emphasis on the 18-to-34 age group. In surveys at the time, seventy-five percent of respondents said they considered Coca-Cola classic a symbol of America. The 'Red, White and You' theme was a natural consequence. In 1993, The Coca-Cola Company made a dramatic shift in its advertising by introducing the 'Always Coca-Cola' campaign. Numerous other ads in the 'Always Coca-Cola' campaign were introduced over the course of the next seven years (1993-2000). Appealing to people's enjoyment of the cola taste and the refreshment it provides, the commercials used a variety of approaches—humor, music, stories, animation, and even Shakespearean parody—in an effort to build on the emotional connection between Coca-Cola and its consumers.

On the international front, The Coca-Cola Company launched a television commercial in 1998 for the Muslim fasting month of Ramadan. The commercial was titled 'Charity' and marked the company's first attempt to

have one Ramadan television commercial for its entire worldwide market. In the past, the brand's Ramadan commercials had been made by local advertising agencies in each country, but this ad ran in twenty Islamic countries including Malaysia, Indonesia, Pakistan, Bangladesh, the United Arab Emi ates, Turkey, Egypt, Lebanon, and Morocco. Following the success of this effort, The Coca-Cola Company launched an ambitious new international ad campaign in January 2000. Using the slogan 'Coca-Cola. Enjoy', the campaign was designed to appeal to people all over the world by persuading them that Coke adds a touch of magic to the special moments in their lives. Believing that Coke is one of life's most common and affordable pleasures in many countries, the company conceived of the new slogan as an invitation to consumers throughout the world to enjoy Coca-Cola and life's simple pleasures. The theme was global, but the campaign used local resources in different countries to create individual commercials relevant to local tastes and cultures. And to unify the campaign with as much flexibility as possible, its creators developed a melody adaptable to a wide range of musical styles. Even as the campaign began, there were 140 versions of the tune set to words in forty languages.

If we consider a quick look over this fascinating advancement of Coke industry, it is easily said that the soft drinks has turned itself from a mere 'drinks' to a 'symbol of lifestyle' and of course, this journey was sailed from the local markets to international fraternities. If we analyze the languages of the advertisements of Coca Cola chronologically, it is clear that the first television ad created for The Coca-Cola Company was produced in conjunction with a television special featuring Edgar Bergen and Charlie McCarthy on a 'Thanksgiving Day', in 1950. The then memorable slogan for Coca-Cola was *'the pause that refreshes.'* Television advertising was initially an experimental medium for The Coca-Cola Company and D'Arcy. Both struggled to develop a strategy to reach consumers effectively at a time when few cities had television stations. Here, at its very first step in the commercial market, Coke was tried to be identified as a refreshing drink that can be taken by the youth of the worlds' consumer society.

Conclusion

The main arguments in this article have cemented the trends and operational features of modern consumer society uncovering the culturally embedded biases and conventions of advertisements. It's about shattering those biases and conventions and setting creativity free to forge a radical new vision of a product, brand or service. It is a very subtle trend and being used by the international, regional and local capitalists to accumulate capital as their part to take advantage of the profit. It is a gift as well as a catalyst of modern capitalism. From the contribution of the Frankfurt School to the account of cultural studies' theorists in the development and expansion of the ideas, territories and values on advertisements disseminate the luminosity of culturally constructed consumer society. Peoples are living in a world of advertisements, media activities, and internet exposures. The advertisements here are making these peoples virtually 'choice-less' day by day. In the long run, the mind become lost in worries to consider what is rational or logical—under the influence of ads imageries and therefore, is heading to conspicuous consumption gradually where common sense and rational thinking become out of date. Consumerism is the trend of the day and profit is the Jesus. This is the reality through which this capitalist society is moving forward; this is the modernism we breathe, and this is a lifestyle we have chosen. Let us see what the future cultural domain of advertisements have set aside in her womb for this faceless consumers' society.

Notes

1 Dru argues that disruption-advertisement is a language of change in which a common language creates communities of thought beyond borders. It structures our network horizontally and transversally. See Jean-Marie Dru, Disruption: Overturning Conventions and Shaking up the Market Place, (John Wiley and Sons., 1996), p. 12.

2 This term embodies the claim that modern societies distinctive in that they are increasingly organized around consumption. For details, see Nicholas Abercrombie, Stephen Hill and Bryan S. Turner, The Penguine Dictionary of Sociology, Fourth edition, (Penguine Books, 2000), pp. 71-72.

3 Here by 'role of advertisement' we are basically pointing to the operational impact of advertisement in the growth of consumerism and thus aiding in the further accumulation of capital, or to say, profit, by the capitalistic entities.

4 By the phrase 'virtually powerless' we are indicating to the mental state of choicelessness of a buyer or a consumer that is made by the advertisement. When by being influenced by the advertisement, a consumer shifts his/her selection of goods; this is a situation of state of choicelessness.

5 Here the term 'sense of poverty' or 'sense of not-having' indicates to the mental state of 'pseudo sense of deprivation' or 'a sense of not having the thing s/he does not own'. It is not an actual poverty; it is a perceived poverty by a consumer who is influenced by a certain advertisement. Suppose in an ad a certain kind of furniture is termed as a latest lifestyle, immediately a person would run after that thing.

6 See for further detail: E. Kac, 'Negotiating Meaning: the Dialogic Imagination in Electronic Art'. F. Bostad (ed.) Bakhtinian Perspectives on Language and Culture: Meaning and Language, Art and New Media, (Palgrave Macmillan, 2005), p. 199-216. Also E. M. Eisenberg; H. L. Goodall, Organizational Communication. Balancing Creativity and Constraint, (Bedford/St.Martin's, 2004), pp. 22 - 46.

7 I. Piller, "Identity Constructions in Multilingual Advertising", LANG Soc, 30(2), 2001, pp.153-187.

8 Jean-Marie Dru, op.cit., p.32.

9 The term 'Frankfurt School', according to Max Horkheimer and T Adorno (1944), refers to the work of those philosophers, cultural critics and social scientists, who belonged to, or were associated with, the Frankfurt Institute for Social Research at Frankfurt at Germany. The key figures associated with the School were Max Horkheimer, Theodore Adorno, Herbert Marcuse, Erich Fromm and Walter Benjamin, and School's post-war 'second generation' Jurgen Habermas. The Institute was opened in 1924, but began to develop the distinctive approach to Marxism with which it is now associated only when the philosopher Max Horkheimer became its Director in 1930. Thel approach that the School followed can be characterized as an attempt to develop a Hegelian-Marxism that was appropriate to the conditions of twentieth century capitalism. As theorist of culture, the School leaves a rich and diverse heritage, especially a Marxist reading of literature, explaining how economic and class structures find expression in the form and content of literary work. M. Horkeimer contributed a wide range of writings on music, literature and popular culture, while T. Adorno attempted to integrate a Marxist sociology of art with more orthodox aesthetics. The importance of avant-garde art, for Adorno and Horkheimer, shattered the illusions of our everyday understanding of the world. As Hoekheimer put

it, art broke away from the usual forms of communication that dominated and deadened social life, so that the natural (i.e. what is taken-for-granted), becomes unnatural. For deials, please see the literature: Horkheimer, M and Adorno, T.W., Dialectic of Enlightenment, (Allen Lane, 1944), and H. Marcuse, One Dimensional Man: Studies in the Ideology of advanced industrial Society, (Routledge and Kigan Paul, 1964).

10 Douglas Kellner, Critical Perspective on Television from the Frankfort School to Postmodernism (adopted from: www.gseis.ucla.edu/faculty/kellner)

11 Andrew Edgar and Peter Sedgwick (ed.), Cultural Theory: The Key Concepts, (Routledge, 2003), p. 81.

12 Ibid., p. 81

13 Deconstruction is associated with Derrida's 'undoing' of the binaries of western philosophy and the extension of this procedure into the fields of literature (e.g. De Man) and post-colonial theory (e.g. Spivak). To deconstruct is to take apart, to undo, in order to seek out and display the assumptions of a text. In particular, deconstruction involves the dismantling of hierarchical conceptual oppositions such as man-women, black-white, reality-appearance, nature-culture, reason-madness, etc. Such binaries are said to guarantee truth by excluding and devaluing the inferior part of the binary. Thus, speech is privileged over writing, reality over appearance, men over women. The purpose of the deconstruction is not simply to reverse the order of binaries but to show that they are implicated in each other. Deconstruction seeks to expose the blind-spots of texts, the unacknowledged assumptions upon which they operate. This includes the place where the text's rhetorical strategies work against the logic of a text's arguments. That is, the deconstruction seeks to expose the tensions between what a text means to say and what is constrained to mean. For details, Chris Barker, Cultural Studies: Theory and Practice, (Sage, 2003).

14 Nicholas Abercrombie, (et al), The Penguin Dictionary of Sociology, (Penguin, 2000)

15 See Herbert Schiller, Ma s communications and the American Empire, (Beacon Press, 1971). And Jeremy Tunstall, The media are American, (Columbia University Press, 1977).

16 Edward Herman and Noam Chomsky, Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media, (Pantheon, 1988).

17 For details, Daniel Bell, The Cultural Contradictions of Capitalism, (Basic Books, 1978).

18 Stuart Hall, (et al.), Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order, (Macmillan, 1978).

19 See for more detail, Stuart Hall, (et. al.) Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order, (Macmillan, 1978).

20 Stuart Hall, 'Encoding and Decoding' in Culture, Media, and Language, (London, 1980)

21 For details see, Charlotte Brunsdon, and David Morley, Everyday Television: Nationwide, (British Film Institute, 1978).

22 For details, Ien Ang, Watching Dallas, (Metheun, 1985)

23 For details see the following John Fiske, Television Culture, (Routledge, 1987).
John Fiske, Reading the Popular, (Unwin Hyman, 1989a).
John Fiske, Understanding Popular Culture, Boston, (Unwin Hyman, 1989b).

24 Douglas Kellner, The Media and Social Problems (adopted from: www.gseis.ucla.edu/faculty/kellner).

25 Thorstein Veblen, The Theory of the Leisure Class, (Mentor, 1953)

26 Simmel, George, The Philosophy of Money, (Routledge and Kegan Paul, 1978).

27 Chris Barker, op.cit., p.192

28 M. Featherstone, Consumer Culture and Post-modernism, (Sage, 1991), p. 76.

29 P. Du Gay, S. Hall, , L Janes, H. Mackay, and K. Negus, Doing Cultural Studies: The Studies of the Sony Wall man, (Sage, 1997)

30 Ibid, p.74

31 P. Lunt, and S. Livingstone, Mass Consumption and Personal Identity: Everyday Economic Experience. Buckingham: Open University Press

32 Jean Baudrillard, America, (Verso, 1988), p. 34.

33 D. Hebdige, Subculture: The Meaning of Style, (Methuen, 1979) and also P. Lunt, and S. Livingstone, op cit.

34 H. Lefebvre, Critique of Everyday Life, (Verso, 1991)

35 Peter Brooker, (ed.), A Glossary of Cultural Theories, (Hodder Arnold, 2003) 45-46

36 Richard H Robbins, The Study of Global Problems and the Culture of Capitalism, (Prentice Hall, 2007).

37 Jack Weatherford, The History of Money: From Sandstone to Cyberspace. (Crown Publishers, 1997), p. 11.

38 The term is introduced in the opening chapter of Karl Marx's main work of political economy, Capital (1867)

39 The term 'social' is used by Marx to refer to the essential organization of a society, i.e. those processes by which a society allocates the tasks necessary to its survival. See K. Marx, Capital, (Lawrence and Wishart, 1867).

40 William Leach, Land of Desire: Merchants, Power, and the Rise of a New American Culture. (Pantheon Books, 1993), p. 16

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/No. 41
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/December 2006

Public Service Pay in Bangladesh: Expense or Economy?

Mohammad Rafiqul Karim *

Abstract: *It is widespread that Bangladesh civil service is low paid, less motivated and less productive. The general quality, tone and efficiency, integrity and morale of the civil service depend, to a considerable extent, on a just and rational pay policy. Many of the problems of Bangladesh's civil service can be linked with poor pay. The salary paid to the public servant is very poor and not even enough for buying foods, let alone meeting other needs. In the above context in this paper attempts have been made to examine the pay structure and pay reform initiatives of Bangladesh civil service. The pay policy and pay structure of some South and Southeast Asian countries also discussed. From time to time, the Government has adjusted compensation- by setting up National Pay Commissions (NPC) at four to eight year intervals. Changes in Pay structure of Bangladesh public service have been made by the government in 1973, 1977, 1985, 1991, 1997 and 2005. Based on the recommendation of the NPCs, government increased the salary and allowances of the civil servants, but never adjusted the inflation. In every case there was a significant gap between the recommended salary and implementation. The 6th NPC in 2004 recommended for minimum pay Tk.2800 and maximum pay Tk.27500. But the recommendation was implemented with minimum salary Tk.2400 and maximum salary Tk.23000. As per 6th NPC entry level class I officer is paid with Tk.6800 a month, while private sector starting salary for a similarly qualified individual (university graduate) fall in the range of Tk.18000-24000 (Jahan, 2006). The other important thing is that calculation of minimum pay has remained illusive issue over the years and in spite of periodic upward revision, the pay given to the civil servants never considered to be a living wage (Ali,2007:72). It is evident that there was a significant gap between the recommendation of the NPCs and the implementation. There is also great disparity between public and private sector salaries. The ratio of public and private sector salary at management level is ranges from 1: 5~7. While in some South and Southeast Asian countries public and private sector salary ranges from 1:1.5~2.5. In Singapore public sector salary is 110 per cent of private sector salary, in Korea it is 70 per cent in Thailand it is 47 per cent and in Malaysia it is 40 per cent. Great disparity between the salary of public and private sector will resulted into a failure to attract merit in the public sector. UN (1961) reported that inadequate salaries in public services are an expense, not an economy.*

1.0 Introduction

1.1. Background

It is widespread that Bangladesh civil service is low paid, less motivated and less productive. Salary paid to the public servant is very poor and not even enough for buying foods, let alone meeting other needs, hence it is

* Senior Assistant Secretary, Ministry of Establishment

never considered as a living wage. So, obviously they are less motivated. But delivery of quality public service at the desired level of the citizens depends on the motivation and sincere efforts of the organization's human capital. Prime Minister of Singapore, Lee Kuan said even with poor system of government, but with good strong men in charge, people get passable government with decent progress (Neo and Chen, 2007:320). It is so believed because if people are good and motivated they can convert the bad system to the best. The general quality, tone and efficiency, integrity and morale of the civil service depend to a considerable extent on a just and rational pay policy. In the long run a civil servant works only as hard as he is paid (P & SC, 1977)[1]. Payment of high salary is not by itself a guarantee for honesty and integrity of public service, it can be confidently stated that the payment of salary which does not satisfy the minimum reasonable needs of the government servant is a direct invitation to corruption (3rd CPC, Government of India, 1973)[2].

In the first decade of the 21st century one of the most important agenda of reinventing government movement around the world is improving the public service delivery. There is no denying fact that all the steps towards reinventing government and delivery of public service firstly involve the civil servants, who are involved both in the process of policy formulation and policy implementation. Quality public service delivery depends on motivation, skill, efficiency, professionalism, dynamism, commitment, honesty and integrity of the public servants. The World Bank (1996:15) emphasized on an efficient, committed and professional public service for Bangladesh. Since the independence in 1971, Bangladesh government constituted 17 reforms commissions/committees. All the commission or committees reached to a common consensus that some components of modern human resource management system to be addressed immediately for reducing corruption and ensuring good governance. But Bangladesh provides a typical case where the objective of developing a sound and rational system of human resource management remains illusory (Siddiquee, 2003).

In Bangladesh, there has been an increasing demand for market based public service salary from employee side as well as from the reform commissions. The World Bank (1996) treated the compensation of the public sector as heart of the matter. Theorist and practitioners of public administration and public service motivation reached to a consensus that there is hardly any other alternative to improve public service delivery

[1] Quoted in A.T.M. Obaidullah (1999: 71)

[2] ibid.

without a sense of accomplishment of the civil servants. A complete sense of accomplishment is the result of motivation which includes both intrinsic and extrinsic rewards. Salary, Training, Promotion, Transfer Posting, Job Security, Performance measurement etc. are included in the intrinsic and extrinsic rewards. Williums (1980:181) reported that public official must be adequately paid by the government, or private interest will lure them away[3].

1.2. Statement of the Problem

Salary paid to the public servant in Bangladesh is very low. The ratio between minimum and maximum salary is around 1:10. As per the National Pay Scale (NPC) 2005, the minimum salary is Tk. 2400 and maximum salary is Tk. 23000 (Fixed). But the minimum salary paid to the public servants is not even enough to meet to their basic food needs. The calculation of cost for a balanced diet is again not very realistic and not on the basis of market price. The inflation of the economy is not adjusted with the salary. Sometime Dearness Allowance is provided as 10-20 percent of the basic pay. But the fact is that, by that time the market price of the essential commodities goes beyond the reach of the government employees. For these reasons many of the government employees engage with some sort of small business or consultancy (senior officials) just for maintaining their family. Sometimes the government employees use their office hour and some other resources for their personal business. Some employees engage in corruption only due to fulfilling their basic needs. In this way many of the problems (like corruption, non accountability, non transparency, rent seeking, non sensitivity to citizen) of Bangladesh civil service can be linked with the poor pay. Again their exist a huge gap between private sector and Public sector salary. On and average the ratio of public sector and private sector salary varies from 1:5 to 1:7. Since the independence of Bangladesh different successive government revised the pay scale. But despite periodic upward revision, the salary given to the public servants never considered to be a living wage or market based. For this obvious reason the bright and talented people are losing attraction for the civil service.

1.3. Objectives

The main intention of the study is to find out a way forward to enhance the performance of the civil service of Bangladesh. In this regard following objectives will be fulfilled:

[3] Quoted in A.T.M. Obaidullah (1999: 71)

a) Analyze the Pay Reform initiatives taken by the different successive governments.

b) Examine the impact of pay on performance.

c) Suggest some measures for enhancing civil service performance through an innovative pay policy.

1.4. Methods

This study is basically based on secondary data. In this context relevant literature and different reform reports made by the government and donor agencies were reviewed. Recommendation of the different Pay Commissions has been discussed. Some other similar reports and documents were also reviewed. Content analysis method is used for analysis of data.

1.5. Rationale

Many pay reform initiatives have been taken by successive government since independence of Bangladesh. The only significant change in this regard is- the salary of the public servants was increased in nominal figure. But the salary was never been considered as market based and not competitive with the private sector. The gap between the private sector salary and public sector salary hence need to be analyzed. Also it is time to analyze what other developed and developing countries do regarding their public sector pay. There are also scopes to find out a way how the pay can be linked with the performance. In cannot be denied that the major challenge regarding poor performance of the Bangladesh civil servants is intractable and unfavorable pay and lack of financial motivation. In view of the above this study is made to analyze the reality and gap in the present pay structure and to find out a new pay approach for enhancing civil service performance.

1.6. Organization of the Paper

This paper will be organized in six sections. The first section will be introduction including background, problem statement, objectives, methods and rationale. The second section will discuss concepts of performance and theoretical base of pay. Concepts and evolution of civil service in Bangladesh will be discussed in the third section. Fourth section will focus on Framework of public service pay and Pay Reform initiatives. Gap between private and public sector pay in some South and Southeast Asian countries will be discussed in section five. Findings,

some recommendation for a new paradigm and conclusion will be discussed in the last section.

2.0 Theoretical Bases of Pay

What are the factors that mobilize people to work in the public organization has been the area of interest of the academician and practitioners of the public administration. In this regard elements such as work environment, work group, job as well as mental state, attitudes and the personal life of the administrators are considered. The most appropriate approach to this administrative behavior is the framework of motivators and rewards (Haque,1990: 59). The traditional view of the human behavior in organization is based on the assumption that people feel inclined to work if they are rewarded with money. However, monetary incentive is still considered to be a potent motivator in almost every case. Gradually, motivation was believed to be tied with the conditions of work and recognition (ibid:60). Some major approaches that have led to our understanding of salary and motivation are Maslow's Need-hierarchy theory, Herzberg's two-factor theory and Adams' equity theory.

2.1 Maslow's Need-Hierarchy Theory

Maslow (1943)[4] categorized human needs into five types in hierarchical order. At the lowest level are physiological need that essential for survival, and include food, drink, shelter, clothing and similar other requirements. The safety or security needs are placed at the next level. Workers seek an assurance of satisfaction of physiological needs and the need for protection against danger. Thus, Safety needs refer to security of job, pension and physical security. The middle level of the hierarchy is occupied by Social or Belonging needs that include the human desire for association with others. Maslow calls these 'the love and affection and belonging needs' which emphasize friendship, affection and acceptance. Esteem or Status or Ego needs, at the next higher level, refer to the desirability, self-esteem, prestige, recognition and the satisfaction of ego. At the top of the hierarchy the self-actualization or self-realization needs that relate to self-development, self-expression, self-fulfillment and creativity, and bring people closest to the realization of their potentials. The need hierarchy explained by Maslow is shown in fig-1. Maslow's theory implies that base pay must be set high enough to provide

[4] cited in Haque, 1990

individuals with the economic means to meet their basic needs. Incentive pay is motivating to the extent that it is attached to achievement and recognition.

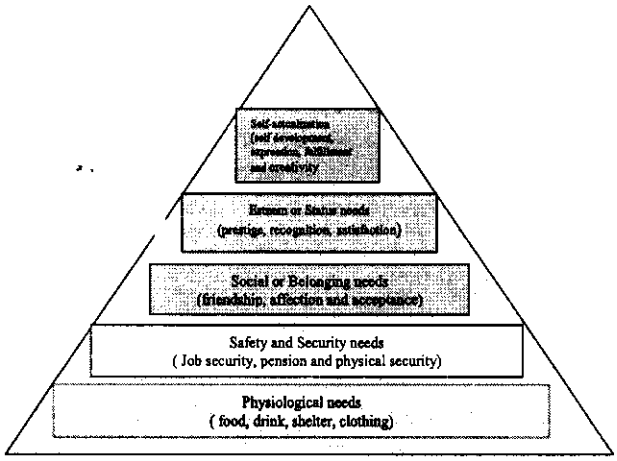


Figure-1: Maslow's need hierarchy model

2.2 Herzberg's Two-Factor Theory

Herzberg and his associates B.Mansner and B. Synderman found that there are two sets of job attitudes and motivating factors, intrinsic and extrinsic (Haque, 1990:61). There are some other factors that do not lead to motivation but make contribution towards job satisfaction. The absence of these factors results in dissatisfaction. The extrinsic factors include salary, security working conditions, supervision, and personal life of employees. They are considered as job-context variables and labeled Hygiene Factors. Another set of factors did not cause dissatisfaction with their absence, but led to satisfaction when present. These are called Motivating factors or satisfier. These intrinsic factors include responsibility, recognition, promotion, opportunity for growth and achievement.

This Two-Factor theory of motivation states that provision and maintenance of hygiene factors is essential for obtaining a minimum level of employee performance by satisfying the lower level needs. The motivating factors must be provided in order to secure outstanding level of performance from the employees. The two types of factors identified by Herzberg and his associates corresponds roughly to the higher and lower level needs categorized by Maslow.

2.3 Adams' Equity Theory

Adams' (1963) Equity theory is also helpful to understand motivation to perform in organizations. Adams assumed that people have a desire to be treated fairly and equitably[5]. Employees are motivated when perceived outputs (pay) are equal to perceived inputs such as effort and energies. If employees perceive that others are paid more for the same effort, people will react negatively to correct the dis-equilibrium in the output-to-input balance. Accordingly, performance inputs and expected outputs must be clearly defined because employees evaluate the adequacy of pay via comparisons with other employees. Since employees evaluate their pay-effort balance in comparison to other employees, relative pay matters. Fairness and consistency of pay amongst all employees in an organization is critical. If payouts do not match expectations, employees will react negatively (Milkovich and Newman, 1999: 277)[6] .

2.4 Concept of performance and its relationship with pay

Performance can be defined as the ability of an organization or authority to acquire resources economically and use those resources efficiently and effectively in achieving the output and outcome targets. In other words performance is the creation of value for money. Performance is very much related with the people who work for the organization. Kim (2002)[7] described that "Strides to increase competitiveness will not result from more computers or reliance on cost cutting, but from our most critical resource that is people". Along this line, studies (McCloy, Campbell, and Cuedeck, 1994)[8] show that employee performance depends on the following three general factors:

Employee performance = f (S, K, M) where:

- S = skill and ability to perform tasks
- K = Knowledge of facts, rules, principles, and procedures
- M = Motivation to perform

For an organization to succeed, it needs employees who perform well. This involves not only good compensation strategy and practice, but also other well-developed HR policies. People with skill and ability (S) need to be hired, concentration on building skill based knowledge (K) and ways to motivate (M) employees to perform in ways that contribute to individual and organizational performance.

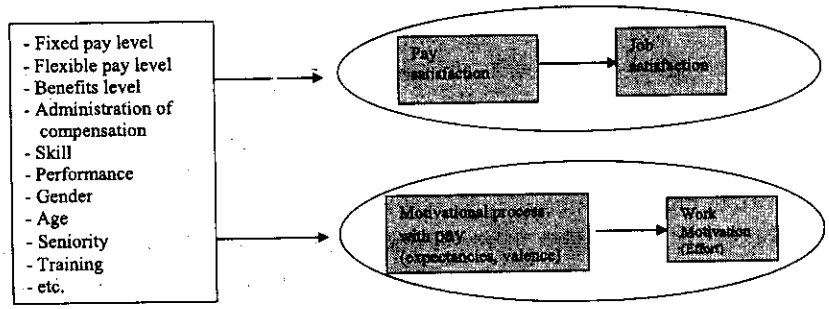
[5] cited in Haque, (1999: 62).

[6] cited in Kim (2002)

[7] Pan S. Kim presented a Paper at the OECD / Germany High level symposium on governing for performance in the public sector in Berlin, Germany on 13-14 March 2002. cited in Kim, 2002

With empirical research Igalens and Roussel (1999) draw inference that total compensation positively influence work motivation where the total compensation outcomes are fixed pay, flexible pay, and benefits. They found that pay rise satisfaction is positively and significantly related to job satisfaction. But in establishing interaction between compensation, work motivation and job satisfaction they found that solutions to make fixed pay more satisfying can have a positive effect on job satisfaction without having any effect on work motivation. In the same way, introducing a more motivating administration of flexible pay can have a positive effect on work motivation, but not necessarily on job satisfaction. From figure-2, it is evident that a total compensation package create work motivation for all out effort to achieve any organizational goal.

Figure-2: Model indicating the interrelations between compensation, satisfaction and motivation.



Source- Igalens and Roussel (1999)

3.0 Civil Service and Bangladesh

3.1 Concept and history of Civil Service

The term *civil service* emerged in the statecraft during the late 18th century when British East India Company was consolidating its colonial gains grabbed after its defeats of the Indian rulers. They used the term civil service first in 1785 (Rashid, 2008:12). The Company used the term to distinguish those employed in the civil administration from those who employed in the military. After the British administration of India the term civil service elsewhere first used in England in 1854 (The Colombia Encyclopedia, 2007:52958).

But the root of the civil service lies in the Han dynasty of China during 206 B.C. to 220 A.D. The Han dynasty is the pioneer to introduce merit based recruitment system in the civil service through competitive examination. After the Han dynasty other Chinese dynasty too continued

the same system in the bureaucracy. The Sung dynasty (960-1279) expanded the merit based recruitment system including all important positions (ibid).

The Chinese civil service became known to Europe in the mid-18th century, and influenced the development of European and American systems. Ironically, the first European civil service was not set up in Europe, but rather in India by the East India Company. The system then spread to the United Kingdom in 1853 and to the United States in 1883, with the Pendleton Civil Service Reform Act .[9]

3.2. Bangladesh Civil Service

Historically Bangladesh inherited British-Indian civil service which was specially modeled for revenue collection, maintaining law and order and general administration. But now-a-days the necessity and role of civil service has been felt differently. Civil service being the executive organ of the state has many other things to do in pursuit of poverty reduction, ensuring food, healthcare, education, clothes and shelter; upholding democracy and good governance for achieving MDGs. In the changed context, Public Administration in Bangladesh has experienced many reform measures. But those measures virtually failed to bring any substantial change. Now it is passing transitory stage. It is widespread that Bangladesh Civil service is low paid, less motivated, low productive, rigid in bureaucratic procedure and not professional. It is suffering from lack of merit based recruitment and promotion, lack of transparency and accountability. To overcome the situation, in the course of time, it has undergone a series of changes. Bangladesh Civil Service is now unified civil service consisting of 28 cadre services[10], which created some unexpected result like inter cadre rivalry, generalists versus technical controversies. The rivalry and controversies affect he performance of the bureaucracy. The country's bureaucratic efficiency is rated at 4.7 on a 10 scale (10 best) (Mukherjee et. al. 2001)[11]. The causes of the inefficiency of the public sector bureaucracy are manifold. Civil service recruitment, Compensation, promotion, training, transfer, posting, and performance

[9] M. Rashidul Hassan (2008). MA term paper (unpublished), IGS, BRAC University

[10] There was 28 cadres in the Bangladesh civil service as per Bangladesh Civil Service (Reorganization) Order, 1980. In 1986 number of cadre increased to 30 as BCS (Health and Family Planning) cadre divided into two separate cadres as BCS (Health) and BCS (Family Planning). Again in the same year Cooperative sub-cadre service converted to BCS cadre. Again in 1992 BCS (secretariat) cadre merged with BCS (Administration) cadre which reduced the cadre number to 29. At the latest due to separation of judiciary BCS (judiciary) cadre made abolished. Now the total number of BCS cadre is 28.

[11] World Bank Technical Paper 507. Washington DC; World Bank.

appraisal is needed to be reinvented for further development of civil service management and improvement of the public service delivery.

Motivational approaches are also linked with the level of performance. Based on empirical research Jahan (2006) reported that in Bangladesh, 80 percent of both entry and mid level civil servant think poor salary as a de-motivating factor for civil service. He also pointed out that 45 percent of entry level civil servant thinks job security and 55 percent of them think status and power motivates them to work civil service, but 27 percent of mid level civil servant think job security and 14 percent of them think status and power motivate them to work in the civil service. From study result it is evident that de-motivating factor is strong enough over motivating factor. Due to this there is always a huge gap between expectation and reality. Government employees do not quit the job as there very limited job opportunity. They adjust the gap at the cost of quantity and quality. Islam (1999) expressed a maxim "The Government pretends to pay, and we pretend to work!"

3.3 Factors Responsible for Poor Performance

As discussed above the causes of descending trends of performance and efficiency of Bangladesh Civil Service can be linked with many factors. viz.

i) Recruitment is not fully based on merit, 55% is fill up by quota. Again, sometime it is alleged that nepotism or favoritism in various dimension influence recruitment compromising quality.

ii) Compensation is not market based and a huge gap exists between private sector and public sector salary. For this reason civil service is losing its attraction.

iii) Promotion and career progress is not smooth. The path is not well defined and transparent, which demoralizes the civil servant.

iv) Transfer and posting is not always used for placing right people in the right place, rather sometime it is used for reward and punishment.

v) Training is not well planned and need based. No uniform training policy exists. It is observed that some people get training which s/he does not need, again some people never get some basic training necessary for professional development.

vi) Conflicts in administration and rivalry between different cadres. Again there is generalist versus specialist conflict too.

vii) Political instability and lack of Political Commitment for implementing reform suggestions.

viii) Centralized decision making process and too many tires in the process of decision making.

ix) Absence of performance measurement and performance appraisal system. And lack of performance based reward and punishment.

x) Lack of job description and target based evaluation system.

In this paper, as mentioned earlier, only compensation related factors will be discussed in the following sections.

4.0 Framework of Public Service Pay and Pay Reform Initiatives

4.1 Pay

The definition of pay provided in BSR is that it is part of emoluments which include pay, special pay, personal pay, fees; and officiating pay. Emoluments again include pay, fees in the shape of fixed addition to monthly pay and allowances paid out of the revenues of the government; compensatory allowances other than medical allowance; full sanctioned pension; emoluments drawn prior to leave and subsistence grant (Ali, 2007:58).

4.2 Framework of Pay

The basic framework of public service pay in Bangladesh is i) basic pay, ii) allowances and iii) perks. Basic pay is defined as the amount drawn monthly by the government servants (Ali, 2007:59). Basic pay is usually linked with employee's post and position. In addition to the basic pay government employees receive different types of allowances like house rent allowances and medical allowances in common with some other allowances. Perks are the in kind benefits that government employees receive linked to their position, posting, duty and responsibility. This include transport, telephone, travel, insurance etc.. The government employees also receive retirement benefits like gratuity and pension at the fixed rate linked with their last basic pay and length of service.

4.3 Market Scenario of Pay in Bangladesh

Compensation that is paid to the civil servants of Bangladesh is recognized as very low and not in parity with the compensation of the other sectors like private, NGO and international agencies. A significant aspect of Bangladesh's current reality is that three different pay structure has emerged in the country. viz. 1) international pay scale, 2) private sector pay scale, and 3) government pay scale (Islam,1999).

4.3.1 International Pay Scale

The orbit of this pay scale is limited and confined mainly to top positions in foreign companies, donor agencies, international organizations, foreign NGOs etc. In this scale employees are compensated at rates that are closer to those prevailing in the developed countries. International pay scale in Bangladesh is lucrative even for foreigners, because prices of non-tradable items in Bangladesh are lower than in the developed countries. For obvious reasons, this pay scale is even more attractive for Bangladeshis.

4.3.2 Private Sector Pay Scale

private sector pay scale applies, in varying degrees, to private sector commercial enterprises in Bangladesh, other private organizations, many NGOs, etc. The private sector pay scale is much lower than the international pay scale, but it is also generally higher than the "government pay scale."

4.3.3 Government Pay Scale

Government sector pay scale is paid to the public servants in 20 different grades. The ratio of the 1st and the 20th grade pay scale is 9.58: 1 as per the national pay scale of 2005. This scale much lower than the private sector pay scale and very insufficient to meet the basic food and health needs.

Islam (1999) described that co-existence of these three pay scales is destabilizing and is a potential force for disequilibrium. However this disequilibrium has adjusted by the service factor market and a sort of equilibrium has evolve which is a bad equilibrium and very much related with the ethics, integrity and honesty. The equilibrium is called bad because the way it has attained is not very fair. For the equilibrium either price of the product or the quantity and quality of the product have to be adjusted. Since the government pay scale is rigid the adjustment generally achieved at the cost of quantity and quality. This is expressed through the maxim: "The Government pretends to pay, and we pretend to work!" In other words, since the pay is low, government employees cut down on the amount and quality of work that they actually perform on the job. There is less motivation, less effort, less effectiveness. One often hears that the government salary is just to induce people to "attend" office. Any "work" to be done in office requires "extra remuneration." Some government employees probably think that the pay is not enough even to attend office full time and so decide to cut down on the time they actually spend in

their office. This is a well-known aspect of the equilibrium and hence does not need much elaboration here. Due to this bad equilibrium Bangladesh civil service is failing to attract the talents which is ultimately resulted into deteriorating the quality of the public service and inefficiency of the government. The disequilibrium again is the result of the gap between the 'official pay' and the 'effective pay'. Since as described above the official pay is low the many of the government sector officials try to increase the effective pay through arbitrary means often by corruption or by attending some private business. The private business for the lower tier of the public servants is doing different sorts of small business or simply shopkeeper. The higher tier of the public servants are generally engaged with the NGOs, private business firm etc. as consultants or advisor etc. They are used to do their other business even in the office hour by using public resources. It takes the time and money of the government and makes the government less functioning. With due respect I want to mention here that obviously there are some very good, competent, devoted public servant whose sincere effort eventually keep the government functioning. However they are to undergone many hardship and deprivation. This is simply de-motivating and it will very harmful for the country and nation as whole if the honest and devoted people loss their sprit of doing works.

4.4 Pay Reform Initiatives

Changes in Pay structure of Bangladesh public service have been made by the government in 1973, 1977, 1985, 1991, 1997 and 2005 through the constitution of National Pay Commission (NPC), which recommended upward revision of pay for all grades of civil servants.(Ali, 2007:69). Based on the recommendation of the NPCs, government increase the salary and allowances of the civil servants, but never with adjusting the market price or inflation or consumer price index (CPI) of the economy. A comparative structure of National Pay Scale (NPS) is shown in Table-1:

Table-1: National Pay Scales (NPS) at a Glance (1973-2005)

Scale no	NPS 1973 (in Taka)	NPS 1977 (in Taka)	NPS 1985 (in Taka)	NPS 1991 (in Taka)	NPS 1997 (in Taka)	NPS 2005 (in Taka)
1	2000(fixed)	3000(fixed)	6000(fixed)	10000(fixed)	15000 (fixed)	23000 (fixed)
2	1475-1800	2850(fixed)	5700(fixed)	8600-9500	12900-14300	19300-22100
3	1150-1570	2350-2750	4750-5500	7800-9000	11700-13500	16800-20700
4	800-1455	2100-2600	4200-5250	7100-8700	10700-13100	15000-19800
5	475-1275	1850-2375	3700-4825	6300-8050	9500-12100	13750-19250
6	375-975	1400-2225	2800-4425	4800-7250	7200-10840	11000-17650
7	310-670	1150-1800	2400-3600	4100-6500	6150-9750	9000-15480
8	220-420	900-1610	1850-3220	3200-5440	4800-8160	7400-13240
9	145-275	750-1470	1650-3020	2850-5155	4300-7740	6800-13090
10	130-240	625-1315	1350-2750	2300-4480	3400-6625	5100-10360
11	-	470-1135	1000-2280	1775-3725	2550-5505	4100-8820
12	-	425-1035	900-2075	1550-3405	2375-5130	3700-8060
13	-	400-825	850-1700	1475-3150	2250-4735	3500-7500
14	-	370-745	800-1630	1375-2870	2100-4315	3300-6940
15	-	325-610	750-1550	1300-2615	1975-3920	3100-6380
16	-	300-540	700-1415	1200-2375	1875-3605	3000-5920
17	-	275-480	650-1280	1125-2170	1750-3300	2850-5410
18	-	250-362	600-1110	1050-1915	1625-2905	2600-4870
19	-	240-345	550-965	975-1750	1560-2695	2500-4590
20	-	225-315	500-860	900-1530	1500-2400	2400-4310

Source: Pay Scale Manual (2005: 212), Ministry of Finance, Government of Bangladesh.

On the basis of the recommendations given by the ASRC, the 1st NPC recommended 10 grades of pay with minimum pay Tk. 130 and the maximum pay Tk. 2000 which was implemented (Obaidullah, 1999:79). But this decision affected a good number of civil servants who were drawing pay above Tk. 2000 (Ali, 2007:70). The 2nd NPC named as Pay and Services commission reported that due to spiraling inflation the cost of living for middle class in July 1975 rose to 414.83 compared to 100 for the base year 1969-70. At the end of July 1976 Tk.2000 became worth Tk.537.61 in terms of real purchasing power (Obaidullah, 1999:79). Based on the study P&SC recommended significant rise of maximum pay worth Tk. 4000 and minimum pay Tk. 230 with 52 grades of pay instead of 10 grades recommended by 1st NPC. But the recommendation of P&SC was implemented with 20 grades of pay, where minimum pay was Tk. 225 and maximum pay Tk. 3000 (ibid: 85)

In the span of nine years (1977-1985) the standard of living of all government employees eroded by 282.4 per cent (ibid:86). Considering the fact the 3rd NPC in 1984 recommended 20 grades of pay and for minimum pay Tk. 660-1076 based on 2188 units of calorie per day per person and maximum pay Tk.7500 (fixed). Government implemented the recommendation fixing the minimum pay Tk.500 and maximum pay Tk.6000 with effect from (w.e.f.) from 1.6.1985. The 4th NPC in 1989 recommended for minimum pay scale of Tk.1200-18X36-1848 based on daily calorie intake of a family of 3 members (husband, wife and a child) and maximum pay Tk.13500. the recommendation was implemented w.e.f. 1.7.1991 fixing minimum pay Tk.900-18X35-1530 and maximum pay Tk.10000. The 5th NPC in 1996 recommended for minimum pay Tk.1850-70 X18-3110 and maximum pay Tk.18000 (fixed), which was implemented w.e.f. 1.7.1997 with minim pay 1500-50X18-2400 and maximum pay Tk. 15000 (fixed). The 6th NPC in 2004 recommended for minimum pay Tk. 2800 and maximum pay Tk. 27500, which was implemented w.e.f. 1.7.2005 with minimum pay Tk.2400 and maximum pay Tk. 23000 (fixed). (MoF, 2005: 130-147)[12]. It is evident from the above discussion that there was a significant gap between the recommendation of the NPCs and the government implementation of pay scales.

4.5 Minimum Salary and Living Wage

By living wage Bangladesh government has meant minimum amount of taka necessary to meet the expenditure of a family of four adults (NPC 1973)[13]. But the calculation of minimum pay has remained illusive issue over the years. Though the minimum salary was determined on the basis of calorie necessary per day per person considering a family of 4 person including husband, wife and children, *(old father and mother were never considered as family members),* still then government never provided the NPCs recommended pay. Department of Nutrition Survey in 1962-64 calculated minimum taka necessary for a family of four adults for food was Tk.185, but in very unrealistic way the after nine years (1964-1973) 1st NPC in 1973 determined the minimum pay Tk.130 which did nothing to offset the extent of erosion of standard of living (Obaidullah, 1999: 88). In the context of 1976 when the Report of the Pay and Service Commission was under preparation the cost of balanced diet for adult person was considered to be Tk. 67.37 per month (to this may be added Tk. 13.47 to cover the cost of fuel, clothing and other essential items).

[12] See Pay Scale Manual 2005, Ministry of Finance, Government of Bangladesh.
[13] Quoted in Obaidullah (1999:88)

The monthly amount required for a family of three adults therefore was Tk. 242.52 (ibid:73). But government fixed the minimum salary Tk.225. A comparison between calculation of cost of balanced diet by the NPC 1973 and P & SC 1977 is shown in table-2.

Table-2: Comparison of balanced diet and their prices as per NPC 1973 and P & SC 1977

Food Items	Estimated minimum monthly cost of Food intake of an average adult based on nutrition survey 1962-64 as per NPC 1973			Estimated minimum monthly cost of balanced diet for an adult male (sedentary worker) as per P & SC 1977		
	Quantity Consumed	**Average price**	**Cost**	**Quantity Consumed**	**Average price**	**Cost**
Unit/head->	Seer/month	Tk./seer	In Tk.	Seer/month	Tk./seer	In Tk.
Cereal: Rice	11.70	0.75*	4.88	7.20	2.25	16.20
Wheat		0.61*	3.97	0.64	1.75	11.20
Sugar**	0.38	2.12*	2.27	--	--	--
Edible oil	0.44	4.00*	3.20	1.00	12.00	12.00
Potatos	1.02	1.00	1.02	3.00	1.84	5.52
Pulses	0.85	2.50	2.13	0.24	2.80	6.30
Vegetables	4.33	1.00	4.33	4.00	1.00	4.00
				2.40	1.40	3.15
Fruits	0.56	2.00	1.12	1.50	12.00	3.00
Meat and eggs**	0.71	6.50	4.60	--	--	--
Fish	1.35	5.00	6.75	1.00	6.00	6.00
Milk**	1.71	2.00	3.42	--	--	--
Spices**	0.32	2.50	0.80	--	--	--
Add Fuel, clothing and other essentials			7.70			13.47
Total cost			**46.19**			**80.84**
Total monthly cost	**A family of 4 person**		**184.76**	**A family of 3 person**		**242.52**

Sources: National Pay Commission (1973:78) and Pay and Services Commission (1977:24)[14]

Note: * ration price. Rice 6.50 seer, wheat 6.53 seer, sugar 1.07 seer and edible oil 0.8 seer per person was available in ration shop.
** items not taken into account in formulating balanced diet by NPC 1977
1 seer =933 gms= 0.93 kg

It is evident from the table that the P & SC 1977 reduced the family size from 4 person to 3 person and without showing any reason they cut some very essential item for a balanced diet like sugar, milk, meat, egg etc. which were taken into account in calculating minimum cost by NPC 1973. Eating a minimum amount of egg, milk, meat, sugar etc. is not very luxury rather very essential item for a nutritious diet. The last Bangladesh Household Survey (BDHS) 2007 reported that height of 43 percent children under 5 and weight of 41 per cent children under 5 is below the minimum standard level. BDHS also reported that 30 per cent women of 15-49 are suffering from malnutrition[15]. Due to increasing price hike and inflation most of the government employees are facing food insecurity and hardly any of the government employees can take necessary nutrition which will ultimately lead Bangladesh toward country of malnutrition and diseases.

[14] cited in A. T. M. Obaidullah (1999: 79 &74)
[15] see the daily Prothom Alo, 28 March 2009 p.13

In 1985 when modified scale of pay came into effect the lowest salary should have been Tk.638.38 for food only, if it were to adjust with the existing inflation rate (Obaidullah, 1999: 88). But 3rd NPC in 1984 recommended for minimum pay Tk. 660-1076. But government provided minimum pay Tk.500.[16] In 1991 government fixed the minimum salary at Tk.900 which was worth Tk.530.92 in real value i.e. only Tk.30.92 more than of previous minimum scale of 1985 (Obaidullah, 1999:89). In 1997 when new pay scale was declared by government claiming that government had given 27 percent rise in new pay scales which are consistent with existing inflation (ibid:91). But World Bank reported that inflation rate increased to 48 percent considering the 1991 as base year(ibid). It is very fact that whenever government increases the salary the lowest salary always remained below the amount recommended by the Pay Commission. So there remains hardly any scope to maintain their family rather than maintaining arbitrarily. Based on a survey the World Bank Group 1999 reported that the supplement their government salary with other sources of income as- bribe, second job, savings from training/travel etc, income from property, wife's income etc..

So it is evident from the discussion that the revision for increasing the salary never worked as a safeguard for living wage of the lowest paid employee in terms of inflation, continuous price hike and price of the essential commodities. Thus the government of Bangladesh glaringly violates the universally acknowledged principle to which Bangladesh also concur in principle that whatever may be the resource condition, government must pay that salary which ensures minimum subsistence to its employees (Obaidullah,1999:89).

4.6 Nominal Salary versus Real Salary

Due to continuous price hike and glaring huge increase of inflation a large gap between nominal salary and real salary has been created, which led government employees to a grave sufferings. The World Bank (1996) in a study reported that this erosion money caused more sufferings to those at the top level of the scales than those at the lower level. In the it found that 1994 in terms of 1962, the basic pay of a secretary has declined by 87 percent while that of a peon declined by only 43 percent. The study has shown that in terms of real salary between 1962 and 1994, salaries of secretaries, joint secretaries and deputy secretaries suffered a sharp decline as shown in table-3.

[16] see Pay Scale Manual 2005, Ministry of Finance, Government of Bangladesh

Table-3: Nominal and Real Salaries for Top Secretariat Officials (Tk./month)

Year	CPI	Secretary		Joint Secretary		Deputy Secretary	
	1969/70=100	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1962	71	3000 ($667)	3000	2300 ($511)	2300	1525 ($339)	1525
1972	182	3000	3000	2750	2750	2300	2300
1977	441	3000 ($199)	483	2350 ($156)	378	1850 ($123)	298
1985	1014	6000 ($201)	420	4750 ($159)	333	3700 ($124)	259
1991	1671	10000 ($262)	425	7800 ($204)	331	6300 ($165)	268
1993	1740	10000	1046	8600	900	7800	816
1994	1853	10 000 (Tk. 260,000) * ($250)	383	7800 ($195)	299	6300 ($158)	241

* What nominal salary in 1994 would be if purchasing power of 1962 salary was maintained by increasing salary on the basis of CPI.

Source: 1. The World Bank (1996), p118
2. UNDP (1993), p.77
3. Ali, (2007), p.75

Note: CPI=Consumer Price Index

The World Bank study also pointed out that based on CPI of 1969-70, in 1994 the salary of a secretary would be Tk.260,000 instead of existing salary Tk.10,000 ($250) if purchasing power of 1962 salary is maintained by increasing salary based on CPI. By the same logic, the pay of a Joint secretary and a Deputy Secretary would respectively be Tk.199,300 and Tk.132,170. Over the years the purchasing power of the civil service pay decreased dramatically. It is also pointed out by the World Bank report that in 1947 a high court judge could buy 100 tolas of gold (1 Tola= 11.6 gms.) with one month's salary, but in 1994 it can buy only 2 tolas. In 2009 a top secretary cannot even buy one tola of gold with one month's salary (average gold price is Tk.25,000[17] and salary of a secretary is Tk. 23.000).

4.7 Salary-Corruption Relationship

A most crucial prerequisite of Good Governance anywhere in the world is the minimization of corruption in the government machinery, otherwise the very moral basis of government as leader and final arbiter in the affairs of a country would quickly disappear (Siddiqui, 2006:22). But corruption is a major constraint in the way to Good Governance in Bangladesh. Bangladesh topped the list of for the most corrupt country in the global survey done be Transparency Internation (TI), (Muhit,

[17] Daily Samokal, dated 30 March 2009

2007:229). The state of corruption in public sector is pervasive, which is captured by Zafurullah and Siddiqui (2004) as "the public sector in Bangladesh is ridden with corruption of various dimensions and shades. Apart from bribery, rent-seeking and misappropriation of public funds, the performance of public organizations is adversely affected by a host of other factors like excessive lobbying, pilferage and larceny, irresponsible conduct of public official, bureaucratic intemperance, patronage and clientelism".[18] The causes of corruption are manifold. It includes poor pay, lack of accountability and transparency, weak enforcement of mechanisms, lack of career advancement, excessive, overlapping and opaque regulations etc.

Many of the problems of Bangladesh's dysfunctional bureaucracy can be linked with poor pay-the result of persistent erosion and compression of salaries[19]. Abed and Gupta (2002) stated that corruption often come in the form of econometric calculations of gains and losses of individuals and the society from changing system inputs such as salaries, risks, and sanctions[20]. Payment of high salary is not by itself a guarantee for honesty and integrity of public service, it can be confidently stated that the payment of salary which does not satisfy the minimum reasonable needs of the government servant is a direct invitation to corruption (3rd CPC, government of India, 1973)[21] . UNDP and GoB (2007:22) reported that in Bangladesh the problem of low pay compounded by compression of salary scales creates unfavorable internal as well as external comparison. Such unfavorable comparison against recruitment, retention, motivation and development of experienced staff while at the same time opening the doors for corruption.

Klitgaard (1988) laid a solid foundation that provides a useful tool to identify causes of corruption as well as combat corruption[22]:

$$C = M + D - A$$

The World Bank study in 1996, expanded this equation as-

$$C = M + D - A \cdot S$$

[18] GoB and UNDP, Study on Ethics in Civil service (2007)

[19] Bangladesh: Public Administration Country Profile, Department of Economic and Social Affairs, UN, NewYork, February 2004, (see GoB and UNDP, 2007: study on civil service ethics.)

[20] Buying an Income: the Market for Civil Service Positions in Indonesia, Kristiansen and Ramili (2006)

[21] quoted in Obaidullah (1999:71)

[22] Buying an Income: the Market for Civil Service Positions in Indonesia, Kristiansen and Ramili (2006) Bangladesh: The experience and Perceptions

Where, C stands for Corruption, M for Monopoly, D for Discretion, A for Accountability and S stands for public sector salaries. Corruption flourishes when there is monopoly over clients and discretionary power on the contrary weak accountability with poor paid public servants.

The government salary in Bangladesh is not enough to live a subsistence life. Whenever government increases the salary the lowest salary always remained below the amount recommended by the Pay Commission. So there remains hardly any scope to maintain their family rather than maintaining arbitrarily. Based on a survey the World Bank Group 1999 reported that the government employees supplement their government salaries with other sources of income as follows:

13% respondents reported bribe as a source

7% of the respondents reported second job as source

10% of the respondents reported savings from training/travel etc as source

4% of the respondents reported income from property as a source

45% of the respondents reported inherited property as source

21 % of the respondents reported wife's income as source

The survey shows that bribery is one of three major ways of supplementing insufficient government salaries. Although only 13% of the respondents mentioned bribes as a non salary source of income, officials believe that corrupt colleagues make more than seven times their salaries from bribes and other illegal receipts.

5.0 Public and Private Sector Pay

5.1 Public Sector versus Private Sector Salary in Bangladesh

As per the salary structure public sector employees get some salary supplements like housing or house rent allowance, transportation and some other allowance linked to grades. The most important is that government employees enjoy more job security than their private sector counterpart and also retirement benefit like pension etc. So, very logically public sector salary will not be equal to the salary of their private sector counterpart. But there should be a uniform relationship to them, and should not get too far out of line (World Bank, 1996:119). The World Bank report pointed out that 1968 salaries of top management in public sector was on average higher than the private sector top management (Table-4) but just after one year in 1969, the salary of a secretary was Rs.3000 while average salary of chief executives in the private sector was

Rs.4000. The World Bank report also pointed out that in 1995 the private sector salaries are 5-7 times those of public sector. Phil Keefer and Landel Miss (1999) pointed out that bureaucrats in the top management level earn one seventh of their counterparts in the private sector[23]. Also, salaries in the private sector remain four to five times above the public sertor[24]. The private sector always kept pace with the rate of inflation in fixing their salaries, but those in public sector have dropped dramatically in real terms. As per the pay scales of 2005, salary of an entry level class I officer is Tk. 6800 a month, while private sector starting salaries for a similarly qualified individual (university graduate) fall in the range of Tk. 18000-24000 a month (Jahan, 2006). Great disparity between the salaries of public and private sector will resulted into a failure to attract merit in the public sector. Public official must be adequately paid by the government, or private interest will lure them away (Williums, 1980:181)[25].

Table-4: Civil Service and Private Sector Salaries (Tk/month)

Post	Normal Take Home Pay without Govt. Perks	Pay with Monetized Value of Perk (approx)	Comparable Private Sector (Inclusive of Benefits)	Ratio of Private Sector to Civil Service Pay
1	2	3	4	4/3
		1995		
Secretary	13,080	27,000	176,000	6.5
Jt. Secretary	11,000	22,000	107,000	4.9
Dy. Secretary	8,952	12,000	72,000	5.9
		1968		
Central Government*	2,633	(exc. benefits) n.a.	2235	

* Salary survey for top management, 1968.
Source: The World Bank (1996), p.120.

5.2 Public Sector Pay in South and Southeast Asian Countries

In India public sector salary is reviewed in every 6-7 years but inflation is adjusted annually/half yearly calculating CPI and paid in DA. If DA reaches to 50% it is added with basic pay. In January 2007 they added 35% to the basic salary and in July 2007 added 41% to their basic salary. The government employees are also provided with Education Allowance Rs.1000 per child per month subject to a maximum of 2 children. Hostel

[23] Bangladesh: The experience and Perceptions of Public Officials, Phil Keefer and Landel-Mills(see GoB and UNDP, 2007: study on civil service ethics)

[24] ibid.

[25] Quoted in A.T.M. Obaidullah (1999: 71)

subsidy is reimbursed up to the maximum limit of Rs.3000 per month per child. The limits would be automatically raised by 25% every time the Dearness Allowance on the revised pay bands goes up by 50%. The minimum salary is Rs.5,740 and maximum salary is Rs.80,000. a very distinct pay for Cabinet Secretary and equivalent post Rs.90,000. Salary of entry level Central service officer is Rs.21,000.

In Singapore public sector salary is 110% of private sector salary (World Bank, 1996). Salary is reviewed in every 5-6 years and inflation is adjusted annually. Salary of Senior Permanent Secretary in 2006 was S$1,202,600 which increased to S$1,593,500 in 2007 with 32% increase due to inflation adjustment (Neo and Chen, 2007:372). Salary of Entry grade Admin officer in 2006 was S$ 371,900, which increased to S$384,000 in 2007 (3.3% increase) (ibid.). On the other hand in South Korea Public sector salaries is 70% of private sector, in Thailand Public sector salaries is 47% of private sector and in Malaysia Public sector salaries is 40% of private sector (World Bank, 1996). Japan and Singapore has a rule not to permit civil service salaries to fall below 2/3 of private sector (ibid.).

6.0 Findings, Recommendation and Conclusion

6.1 Findings

Bangladesh civil servants are less motivated and less productive. Many factors can be linked with this. Some of factors identified on the basis of the discussion above are-

- Public sector pay is very low and not market based. The minimum salary is not a living wage and the salary to managerial positions is not competitive to private sector.
- Inflation is not adjusted with the salary and there is no permanent pay commission.
- There is no job description, performance target, and quantitative performance measurement system. Salary and incentives are not linked with performance.
- Public sector salary is not with parity to the public sector. Average ratio of Public sector and Private sector salary is 1:5~7.
- Government is overstaffed by supporting staff. Officer staff ratio is 1:7.

6.2 Recommendations Headed for a New Paradigm

For improving quality service delivery and good governance some fundamental change is necessary. Increasing salary and promotion based on merit and performance can be a good step. Transfer and posting policy must be transparent and based on some pre defined criteria. In this regard following recommendation is headed for a new paradigm.

6.2.1 Changing Pay Structure

A good sum of salary is essential for civil servant so that the can concentrate to their duties rather on ways to supplement their salary by other income as discussed earlier. For this the basic pay must increase significantly considering the reality, market price, rate of inflation etc. The other components of the compensation package can be linked to performance.

6.2.2 Changing Government Structure: Officer and Staff Ratio

Government of Bangladesh is over staffed. World Bank (1996:113) reported that the average officer : staff ratio in government is 1: 7. Based on empirical calculation the World Bank study report shown that by reducing officer : staff ratio to 1:3 it is possible to 100 percent salary increase of officer; in other way reducing officer : staff ratio to 1: 4 it is possible to 75 percent salary increase officer. So government can go for a normative officer: staff ratio for increasing salary within the existing resources so that it can attract and retain talents for the civil service.

6.2.3 Performance Related Pay (PRP)

The current system of performance measurement in the civil service is based on Annual Confidential Report (ACR). The system is very much unscientific to measure the performance of individuals. But PRP can be used as a very effective tool for motivating employees to work hard to achieve goal and to get the pecuniary benefits. In this regard modern system of performance measurement techniques can be used.

6.2.4 Performance Appraisal

Instead of existing ACR system target based performance appraisal system can be used. Before that, target must be defined with quantifiable variables and specific job description. Performance can be measured in a 5 category scale starting from 50 with 10 interval (category may be 90 above excellent, 80-89 outstanding, 70-79 good, 60-69 satisfactory, below 60 unsatisfactory).

6.2.5 Fixed Salary Increase versus Performance Salary Increase

Bangladesh civil service follows a very rigid system of unified pay scale with fixed-step annual increments based on seniority. This increment has no link with performance and hence it reduces the scope for creativity and initiative (World Bank, 1996:120). Other than the performance pay, annual increment can also be linked with performance.

6.2.6 Introducing Innovation Award

Employees may be encouraged for innovating new idea and system of solving real life problem. Introduction of reward and award for innovation will definitely motivate employees to use their talent for innovation in service delivery.

5.2.7 Permanent Pay Commission

In stead of ad-hoc pay commission a permanent pay commission may be formed for forward looking performance based pay policy.

6.2.8 Inflation Adjustment

There should be an inbuilt system for adjusting inflation with the basic pay annually.

6.3 Conclusion

Nearly one million public servants are not ready to keep pace with the rapidly changing public administration and technology advances. Most of them are de-motivated, reluctant to change, underpaid and rent-seeking. In this context civil service reform, very particularly civil service pay reform is very urgent for protecting civil servants from further erosion of their capability. There are many other issues of civil service reform that have not been addressed in this paper. Some such issues are promotion, transfer, posting, training, supervision etc. These issues need to be discussed. But it is fact that Bangladesh civil servants are low paid. Low pay or under pay leads to corruption, lack of motivation and effort. In these days of globalization, expansion of NGOs, private sector, international organization is increasing. These sectors are paying their employees 6-7 times than the public sector. If this trend goes on some day public sector will suffer from merit crisis. So government must maintain parity with private sector in fixing salary for its employees. A system for regular (yearly) inflation adjustment of pay can be introduced. By restructuring government and reducing government functions and

operations the bureaucracy should be substantially reduced and they should be paid living wages at the lower level and competitive salary at the top level. Public service compensation should contain three elements viz. salary, transport grant and housing support. Government must provide adequate salary with other support to the public officials, otherwise inadequate salary will bring no good result for the country as it is mentioned by the UN in 1961, inadequate salaries in public services are an expense, not an economy.

References

Agarwal, U.C (2006), Public services in India: Achievements and Disappointment, The Indian Journal of Public Administration, vol. L II No. 3

Brief, Arthur P. (1999). Attitudes in and around organizati ons. Thousands Oaks, CA: Sage.

GoB (1997), National Pay Scale 1997, Ministry of finance, Finance Division.

GoB (2005), National Pay Scale 2005, Ministry of finance, Finance Division.

GoB (2005). Pay Scale Manual, Ministry of Finance.

GoB and UNDP (2007). Study on Civil Service Ethics.

Government of India, (2008). 6th Central Pay Commission Report http://india.gov.in/govt/paycommission.php. visited on 02.03.2009

Hassan, M. Rashidul (2008). An Assessment of Rewards and Incentives in Improving Performance of Civil Servants in Bangladesh, MA Term paper (unpublished)

Haque, A. S. (1990). Paradoxes in Public Administration Dimension of Development, The University Press Limited, Dhaka.

Houston, David J. (2000), Public Service Motivation: Multivariate Test, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume:10, Issue:4 pp713.

Igalens J. and Roussel P. (1999). A study of the relationships between compensation package, work motivation and job satisfaction, Journal of Organisational Behavior, Vol. 20, No.7 pp 1003-1025.

Stable URL: http://www.jstor.org/stable/3100343

Jahan, F. (2006). Public Administration in Bangladesh, CGS Working Paper-1, BRAC University, Dhaka. (www.cgs-bu.com accessed on 3 March 2009)

Khan, M.M. (1998). Administrative Reforms In Bangladesh, Dhaka, University Press Limited.

Kim, Pan S (2002) Strengthening the Pay-Performance link in government: A case study of Korea. PUMA/HRM,10 , http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PUMA_Performance_CaseStudy_KOR_2002.pdf

Kim, Pan S. and Monem, Mobasser (undated). Civil service Reform in Bangladesh: All Pay but hardly Any Work.

http://www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/pdf accessed on 18.03.2008

Kristiansen, S and Ramili, M. (2006). Buying an Income: the Market for Civil Service Positions in Indonesia. Contemperory Southeast Asia, Vol 28 issue 2 p.207+

Muhit, Abul Maal A.(2007). An Agenda for Good Governance, Dhaka, Shahitya Prakash.

Neo B. Siong and Chen Geraldine, 2007. Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and change in Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. Singapore.

Rashid, S. A. (2008). Civil Service at the Cross-roads, Muktochinta Prokashona, Dhaka.

Siddiqui, Kamal (2006). Towards Good Governance in Bangladesh, Dhaka, University Press Limited.

Siddiquee, N. A. (2003), Human Resource Management in Bangladesh Civil Service: Constraints and Contradictions, International Journal of Public Administration, Volume: 26. Issue: 1. pp35+.

UNDP Practice Note, Public Administration Reform. http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf

UNDP and GoB (2007). Study on Ethics in Civil Service.

World Bnak, The (1989), World Bank Discussion Paper (WDP)-68.

World Bank. The (1996), Government that Works: Reforming the Public Sector, The University Press Limited, Dhaka.

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/*No. 41*
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/*December 2006*

Patterns and Practices of Health Information in Rural Society: A Study on a Village in Bangladesh

Md Mahamudul Haque[1]

Abstract: *The study has been undertaken to determine the sources of health information, its pattern and practices as well as people's health information needs in a typical village of Bangladesh. Mainly survey method has been used to carry out the study. Bonkul village under Shibganj upazila of Chapainawabganj district has been selected purposively for the study. The study shows that access to mass media is quite significant in the village where a large number of people listen to radio. It also reveals that 50.48 percent of families go to hospital or use modern health care systems when family members become ill. The villagers take various types of treatments include homeopathic (16.19%), ayurvedic (19.05%) and magic healing (jhar-fuk) (14.28%) along with taking modern medicare system. The study shows that people in the village get health information mostly from interpersonal contact (42.86%) followed by individual media (34.29%), mass media (28.57%) and group media (23.81%)(multiple responses). It says that 66.66 percent of respondents seek information about various chronic diseases. The study concludes that pattern and practices of health information in the village depend particularly on the traditional or indigenous health care system alongside modern health care practices. Therefore the study suggests that traditional health care knowledge and practices from the older sources should be reproduced or renovated systematically along with welcoming the modern health care practices. The study also suggests that dissemination of health information about the chronic diseases should be increased.*

Introduction

According to the WHO definition, health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity. For sustaining health, people need health information, which is disseminated through different sources and media. Information can change their awareness, attitude and behaviour toward a certain health issue. Within the health communication field, communication is conceptualized as the central social process in the provision of health care delivery and the promotion of public health. The centrality of the process of communication is based upon the pervasive roles communication performs in creating, gathering, and sharing "health information"(Kreps et al, 1998). Health information is the most important resource in health care and health promotion because it is essential in guiding strategic health behaviors, treatments, and decisions (Kreps, 1988). In the context

[1] Sub-Editor, The Daily Star & Senior Researcher, Safety and Rights Society, Bangladesh

of Bangladesh, health information or health communication is very important to supplement the existing insufficient health facilities or health infrastructures. Extreme density of population, massive poverty, a low rate of literacy and insufficient medical health care infrastructures are pushing the country's people towards various diseases and health risks. In such an aggravated situation, various health information channels, media or sources are active in meeting the challenges of such health risks. To meet the challenges of the health risks or taking alternative measures against the insufficien medical facilities effectively, peoples' health information utilization pattern and practices in the rural setting should investigate properly. But no mentionable attention is given to studying the patterns and practices of health information in rural society. A comprehensive village study is needed in this regard as 80 percent people of Bangladesh live in the rural setting. This study aims to fill this gap and help formulate a policy on this issue. Therefore, the main objective of this study was to discover sources of health information, its patterns and practices as well as health information needs in rural society.

Specific objectives of the study are

- to know the socio-economic status and,media utilisation habits of people in the study village;
- to explore health care system and practices of the rural people;
- to find out sources of health information used by rural people;
- to asses people' health information needs in the village;

Review of Literature

Healthcare practices can be broadly classified into (i) traditional and (ii) modern systems. Traditional system is an art of healing based on traditional use of plants, animals, and other natural substances, and cultural habits, social practices, religious beliefs, and in many cases, superstitions of the present and previous generations of people (Ghani, 1990).

The traditional healthcare systems practiced in Bangladesh include Ayurvedic, Unani, Homeopathic, and Folk medicine systems. Both Ayurvedic and Unani systems of traditional healthcare have taken firm roots in Bangladesh and are widely practiced all over the country. Homeopathic system of healthcare is very popular in many Asian countries including Bangladesh (Banglapedia, 2006).

Folk medical practice, a simple form of traditional medical practice, offers healthcare services to the rural people with or without the use of medicinal preparations. Folk medicine is widely practiced in rural and even urban areas of Bangladesh (Banglapedia, 2006).

Modern system is the highly advanced system of health management used in Bangladesh and the rest of the world. Organised and well-equipped hospitals and clinics have been developed to effectively and properly offer healthcare services to people under this system. However, because of inadequacy of medical equipment and shortage of manpower and infra-structural facilities, benefits of modern system of healthcare services cannot be extended to rural areas as adequately as needed. The cost involved in offering healthcare services under this system is also much higher than that of any other system of healthcare services available in Bangladesh (Ghani 1990).

According to World Health Organization more than 80 percent of people, mostly in less developed countries, depend on traditional medicines for their primary health care needs. Neglected over the last century, village poor in Bangladesh rely on a traditional medicine system, known as the Kaviraji system, for primary health care (Zuberi, 2000).

A study by Begum et al (1996-97), using participatory rural appraisal (PRA) techniques, identified ninety-three species of plants during the study as having medicinal value for rural people. The respondents reported thirty-nine different diseases that could be treated with local medicines. It also found that villagers also use local plants to control conditions such as high blood pressure and arthritis. The study also reveals that women aged above 30 years suffer particularly various diseases, evidencing symptoms of iron deficiency, liquirria, sutika and so on, and rely on some eight species of plants to control them and other problems specific to women, notably gynecological ones.

In Bangladesh, the rural societies are medically pluralistic providing people with a wide variety of choices and constraints for healthcare options. Here the local healthcare knowledge and the social context mutually influence the treatment seeking behavior. Again discrepancy occurs in the process of seeking options because the patient is not only one involve in the decision-making process; family members and neighbors are also included (Begum et al (1996-97).

A study by Shafie (2000) with applying of analytical an methodological tools of medical anthropology in Ruppur village in Pabna district found

that strategies for seeking healthcare options are dependent upon many factors such as perceived disease causation, cost/benefit in a culturally constructed framework, and accessibility to services in the geographical, economic and cultural sense.

Chowdhury et al. (1996) documented 42 folk formularies, which had long been used traditionally against dysentery and diarrhea in Bangladesh.

Another study by Alam et al. (1996) also documented 143 folk formularies against 53 common diseases from Bangladesh.

A study by Rashid and Rashid (2000) found that different plants are widely used in tropical disease control and their own mood preparation.

A study by Stokoe (1997) revealed that knowledge about wild vegetables and its benefit were acquired by the respondents from a number of sources: kaviraj, piranee, family, and village doctors, health centres and so on. It also revealed that individuals may obtain knowledge from media sources (such as TV and radio) and through involvement in training by Non-Government Organization (NGOs).

Most of the rural people are deprived of modern Medicare facilities trying to get low cost treatment and counseling or health information from 'kaviraj', magic healer and old woman.

Researches suggest that people often learn about health issues from the mass media, but determine how to act through interpersonal communication with family, friends and doctors (Reardon, 1987).

Many studies have reported benefit of joint mass media and interpersonal health campaigns (Maccoby & Farquhar, 1975; Best, 1980; Danaher et al 1982; Cook & Flay, 1978). This above studies contended that interpersonal communication is more important for ensuring the maintenance or persistence of changes in health behavior.

All the collective inputs of preventive and curative health care systems fail to gear up peoples' health condition in rural society. Because,

> *"Information alone is not enough to bring about modifications in attitudes and behavior or to produce the kind of changes that development demands. Access to information by itself will not open any magic doors. There must be opportunities for discussion and interchange, in order to deal with existing and new information, to relate different or contradictory viewpoints and opinions, to feed a communication process where people can become aware of what they are thinking and what they are doing, weigh the various information and points of view exchanged, and take their own decisions" (Bessette, 1997).*

Conceptualization of Health Information

Health information may be defined as information on a continuum between health education and health promotion. Therefore, access to health information may contribute to health education and promote healthy lifestyle choices.

> *"Information is the first step to every healthy choice. Improvements in our health depend on our taking control over, and responsibility for, health as an important component of our everyday lives. This active participation requires full and continuing access to information: information about our bodies, their workings in health and illness, and the services available to us in treatment and care, support and co-operation (Gann, 1986)."*

The term 'health information' means any information, whether oral or recorded in any form or medium, that is created or received by a health care provider, health plan, public health authority, employer, life insurer, school or university, or health care clearinghouse; and relates to the past, present, or future physical or mental health or condition of an individual, the provision of health care to an individual, or the past, present, or future payment for the provision of health care to an individual (Online, nd).

Health information is the knowledge gleaned from patient interviews and laboratory tests that is used to diagnose health problems. It is the precedents developed from clinical research and practice used to determine the best available treatment strategies for a specific health threat. Health information is the data gathered in check-ups used to assess the efficacy of health care treatments (Kreps et al, 1998).

The process of communication also enables health promotion specialists to develop persuasive messages for dissemination over salient channels to provide target audiences with relevant health information to influence their health knowledge, attitudes, and behaviors (Kreps et al, 1998).

In this study, health information refers to the information or messages, which are disseminated by different media or sources intentionally or unintentionally for promoting peoples' health and for reducing their health risks and hazards.

Materials and Methods

Bonkul village, a typical village in Shibganj upazila under Chapainawabganj district, was selected purposively for the unit of analysis. Every household was taken under the study to know extensively about the feature of a typical village of Bangladesh in terms of socio-economic condition, media utilisation habits as well as the patterns and practices of health information. Mainly survey method was followed to know the basic information about the households. House to house surveys were conducted in the village using an interview schedule containing both closed and open-ended questions. 105 respondents were selected from 105 families (khana) in the village. One respondent from each family was interviewed about their family. Similarly, observation method was applied to explore overall health seeking behavour and health information practices in the village. During an unstructured observation period, the researcher also talked to the villagers especially with the elderly and took important notes. Both quantitative and qualitative analysis methods were followed for the study (Table-1).

Table 1: Materials and Methods used for the Study According to Its Objectives

Objectives of the study	Method	Source used	Tool used	Reporting method
to know the socio – economic status and media utilization habit of the people in the study village	Survey	Primary sources	Interview schedule	Qualitative and quantitative
To know the health care system and practices of the rural people	Survey/ Observation	Primary sources	Interview schedule/ note taking	Qualitative and quantitative
To find out sources of health information used by the rural people	Survey	Primary sources	Interview schedule	Qualitative and quantitative
To investigate people's health information need in the village	Survey	Primary sources	Interview schedule/ note taking	Qualitative and quantitative

Result And Discussion

A total of 700 people live in 105 households in Bonkul village. Out of the total population, 53 percent (371) were male while the rest were female. There were three mosques and one NGO's office in the village. There were three secondary level educational institutions, six primary schools, one government college and two eidgahs (where Muslims gather for Eid congregation) as well as two local markets within a kilometer radius of the village.

Socio-economic Conditions of the Village

A total of 105 households live in the village. Of them, 69.52 percent of families (73) were nuclear while 25.71 percent (27) joint families. The total number of earning persons in the village was 150. Among them, 34 percent (51) were engaged in farming, 20 percent (30) were service holders employed in different government and non- governmental organisations while 32 percent (48) were engaged in small business and 14 percent (21) in other professions.

The earning amount of the households ranged from Tk 2,000 to Tk 20.000 per month. It was found that Tk 2,000 was earned by 18.10 percent households (19) in a month while Tk 3,000 by 20.95 percent (22), Tk 4,000 by 15.24 percent (16), Tk 5,000 by 16.19 percent (17), Tk 6,000 by 20 percent (21), Tk 7,000 by 4.76 percent (5), Tk 10,000 by 2.86 percent (3) and over Tk 20,000 by 1.90 percent households (2).

It was found that 31.43 percent households (33) had one bigha (33 decimals) of land property and 39.05 percent (41) had land ranging from one to five bighas, 18.10 percent (19) from six to ten bighas, 5.71 percent (6) from 11 to 15 bighas, 4.76 percent (5) from 16 to 20 bighas while only one household had possessed above 20 bighas of land property.

The literacy rate of the village was 63 percent. It was found that the overall socio-economic status of the villagers was similar to other villages in Bangladesh.

Note : Figures in parenthesis represents number of respondent

Access to Media and its Use in the Village

Availability and access to mass media in the village was found to be quite significant. Radio was widely used and the most popular medium in the village. Out of the total 105 households, 39 families owned radio sets while 19 families had TV sets. It was found that only five daily newspapers and one magazine were subscribed to the village.

Respondents' education

Table-2 Percentage Distribution of the Respondents according to their level of education

Level of education	Number	Percentage
Can't read and write	29	27.62
Can sign only	37	35.24
Primary	18	17.14
Lower Secondary	12	11.43
Secondary	6	5.71
Higher Secondary	3	2.86
Higher education	0	0
Total	105	100

Source: Field Survey

Table-2 showed that of the total respondents, 27.62 percent couldn't read and write, 35.24 percent could write only their name while 17.14 percent had primary (classes I to V) level of education, 11.43 percent lower secondary (classes VI to VIII), 5.71 percent secondary (classes IX to X) and 2.86 percent higher secondary (classes XI to XII). No respondent was found in higher education (above classes XII) level.

Table 3 Percentage Distribution of the Respondents according to their Mass Media (Radio & TV) Utilization Habits

Radio						**Television**					
	Listening Habits		Listening Purposes				Watching Habits		Watching Purposes		
Total Listeners	Everyday	Occasionally	Entertainment	Education	News	Total Viewers	Everyday	Occasionally	Entertainment	Education	News
35.24% (37)	54.05%(20)	45.94%(17)	32.43%(12)	40.54%(15)	27.03%(10)	31.43%(33)	90.91%(30)	9.09%(3)	60.61%(20)	15.15%(5)	27.03%(8)

Source: Field Survey
Figures in parenthesis represents number of respondent

Table-3 showed that 35.24 percent respondents (37) had listened to radio. Of them, 54.05 percent (20) listened to it everyday while 45.94 percent (17) occasionally. 31.43 percent (33) of the total 105 respondents in the village had watched TV. Among the total television viewers (33), 90.91 percent (30) had watched it everyday while the rest of the respondents (3) occasionally.

It was found that 32.43 percent respondents (12) of the total 37 listeners had listened to the radio mainly for enjoying entertainment, 40.54 percent (15) mainly for news while 27.03 percent (10) mainly for education or learning various issues.

60.61 percent of respondents (20) had watched TV mainly for enjoying entertainment and 15.15 percent (5) mainly for education or learning purpose while 24.24 percent (8) watched TV mainly for news.

The village had various folk communication channels included 'kechchha' (folk tales), 'alkap gaan' (folk song), 'Islamic jalsa' and 'waaj mahfil' (Islamic meeting), 'kirtan' (poetic description of the life and philosophies of Lord Krishna), meeting, village arbitration and jatra (folk theatre). Most of the respondents took part in meetings, village arbitrations, waaj mahfils etc.

Health Care Systems

Various types of health care systems and practices were found in the village. Apart from modern medicare system, indigenous or folk health care system were widely used in the village.

Table 4: Health Care Practices of the Households

Health care practice	Number of households	Percentage (%)
Modern medicare system	53	50.48
Homeopathic	17	16.19
Ayurvedic/Unani	20	19.05
Jhar-fuk and others	15	14.28
Total	105	100

Source: Field Survey

The survey data revealed that 50.48 percent of families (53) had gone to hospital or used modern health care systems when family members became ill. Alongside taking modern medicare system, the villagers had used various types of treatments, including homeopathic (16.19%), ayurvedic (19.05%) and magic healing (jhar-fuk) (14.28%).

Usually, the villagers took homeopathic medicine when suffering from skin diseases, diarrhoea, sinusitis, fever, stomach pain and jaundice. Most respondents said that an 'ojha' (magic healer) should be called to cure snakebites.

It was found that despite massive exposure to campaign against diarrhoea, 73.33 percent households (77) were using traditional measures alongside taking modern healthcare method when their family members affected by the waterborne disease. It was found that at first the villagers were trying to be cured of diarrhoea following traditional health care practices.

Some indigenous knowledge had been followed in the village for recovering from diarrhoea. The indigenous knowledge include taking soft boiled food, beverage of molasses, curry of green banana (kathali kola), cooked atab rice (atab chaler vat), beverage of lemon, juice of immature pomegranate, boiled eggs of duck, hand-made saline, water of green coconut, leaf juice of wood apple, water of onion and cumin, leaf juice of berry and banana cones. The patients were not allowed to eat stale food, hard food, food with sour and acrid as well as fish, meat, milk and eggs while they had been suffering from diarrhea.

Some 76.19 percent families had followed various traditional health care systems when their family members had been suffering from fever or cold. These included taking bread, dry food, parching rice with acrid, hot milk, garlic, a mixture of hot oil and onion, a mixture of honey and lime, a mixture of oil and turmeric, a mixture of honey and leaf juice of basil. They also used hot mustard oil to massage the patient's body during such an illness.

About 70.48 percent of families (74) had used traditional measures to recover from injuries resulting from cuts, pain or swelling. They smeared the injured part of the body with the ash of burnt clothes, a mixture of lime and catechu, a mixture of lime and burnt tobacco (gool), surface part of a green bamboo, leaf juice of a pomegranate tree, toothpowders and mobil.

The villagers put bandages on broken bones and used onion, root of chitta (a kind of herb), garlic and various medicinal plants.

For recovering from burn injuries, they smeared the body with soil, juice of a banana tree, cow dung, water, juice of sugarcane, kerosene oil, sand, a mixture of onion and garlic, mobil, juice of chili's leaf and eggs etc.

Some 67.62 percent households (71) had used maduli or tabiz or taken Jhar-fuk (exorcising system) when their babies suffered from diarrhoea, fever and cold. They also followed this system when their babies cried excessively.

Some 87.62 percent of the families (92) had fed their babies "panch mishali misti" (a mixture of different types of sweets which are bought from local market) in a bid to cure them of measles.

Some 90.48 percent of the families (95) had the belief of taking Jhar-Fuk from an ojha to recover from snakebites.

It was observed that only economic hardship kept people from taking continuous traditional health practices in the village. As a result, adequate food and nutrition practices were unsatisfactory. Most of the families couldn't take required quantity of fish, meat, milk, egg and fruits every day due to low income.

Health Information Sources/Media Used

The study population used a variety of sources to meet their health information needs. People of the rural society get health information from various media, including family planning workers, government health workers, NGO workers, doctors, homeopathy practitioners and 'kaviraj' (traditional health care providers) and so forth.

It was found that radio, TV and newspapers and books were the sources of health information in the village. It was known from the villagers that family planning (FP) workers used to make house-to-house visits and maintained continuous links to the housewives and provided them with information about birth control and FP devices. Health workers contacted the children at the time of immunisation. The NGO workers played a vital role in providing necessary health information and messages to the rural people. They disseminated health communication messages or information to their Samiti members through group-meetings or by interpersonal contact, posters and saving cards.

It was observed that all the villagers got health information or messages from above media directly or indirectly as well as intentionally or unintentionally. The sources of health information in the village were grouped into four categories and four groups were then divided into the following sub categories.

i. Individual media: Family planning workers, health workers, NGO workers, doctors, kaviraj, ojha, and traditional birth attendant (TBA or Dai) etc;
ii. Interpersonal media: Parent, friend (s), relative (s) and neighbour (s);
iii. Group media: Meetings (NGO), waaj mahfil and khutba (discussion by Imam at mosque before Friday juma prayers);
iv. Mass Media: Radio, TV, newspapers, posters, NGO's savings cards and books.

When asked whether they get any health related information or messages from the above sources, the respondents stated positively that are given in the Table-5

Table 5 : Percentage distribution of the respondents whether they get any health information or messages from the media or sources

Health Information Media	Number of Respondents	Percentage
Individual Media	36	34.29
Interpersonal Media	45	42.86
Group Media	25	23.81
Mass Media	30	28.57
Total	136*	

Source: Filed Survey
Note: Multiple responses as one respondent replied to more than one medium

Table 5 showed that people in the village received health information mostly from interpersonal contact with friends, relatives and neighbours (42.86%) followed by individual media such FP worker, health worker, NGO worker and doctor (34.29%), mass media like radio, TV, newspaper, saving card and book (28.57%) and group media such NGO's meeting (23.81%).

Health Information Needs in the Village

When asked, the respondents sought various health information about some particular diseases as he or she or their family members had been suffering from those diseases. As a result, most of the respondents wanted to know the recovery process from various diseases include gastric, skin diseases, headache, stomach pain, cardiac complain, dental diseases, sexual diseases, blood pressure, paralysis, diabetics, asthma, jaundice, dysentery, cold and diarrhoea. It was found that 66.66 percent of respondents (70) had sought information about the above mentioned diseases.

Conclusion and Recommendations

In the study village, people were involved in broader networks for meeting their everyday needs, including health information. They received health information from government and non-government development workers as well as mass media and other interpersonal contacts. The rural people were also intentionally or unintentionally exposed to the various sources of health information. This study showed that individual and interpersonal media collectively were the major sources of health information because of traditional beliefs and superstitions as well as having less access to mass media and regular communication by NGO workers, FP workers, doctors and koviraj. There is an acute shortage of modern health services--doctors, nurses and medicines--in rural areas. Therefire, the traditional health care practices were found in the study village as dominating one. The village people wanted to get appropriate health information what they believed for curing them from disease and infirmity. It was observed that people's health seeking behaviour had been raised significantly in the village as NGOs and mass media had been disseminating various messages in a bid to reduce older beliefs and superstitions. As a result, people mostly wanted to know more about the specific causes and curative measures of various chronic diseases like gastric, cancer and skin diseases.

It may also be concluded that the entire health information pattern and practices in the village had depended particularly on the traditional or indigenous health care system though the modern system also existed there. So, traditional health care knowledge and practices from the older sources should be r produced or renovated systematically while welcoming the modern health care practices. The study suggests that disseminating health information about the chronic diseases should be increased on a priority basis. The frequency of health information or messages should be determined practically on the basis of people's needs. People's economic hardship should be solved to ensure positive health care practices in rural society. Government should place a deliberate emphasis on formulating effective health communication strategy to reduce health risks and hazards of the rural people.

References

Alam, M.K.; Chowdhury, J.U. and Hassan, M.A. (1996) Some traditional folk formularies against dysentery and diarrhoea in Bangladesh, Journal of Econ. Tax. Bot. Additional Series 12:20-23.

Banglapedia (2006) available at www.banglapedia.org [2007, January 25].

Begum, N.; Haque M.F. and Naher K. (1996-97), Medicinal Plant for the Survival of Rural People, In Sillitoe, Paul (Eds.), Indigenous Knowledge Development in Bangladesh: Present and Future, University Press Limited, 2000, Dhaka.

Best, J.A. (1980) 'Mass Media, self management and smoking modification', in P.O. Davidson and S.M. Davidson (ed). Behavioral medicine: changing health life-styles, New York: Bruner/Mazel.

Bessette, Guy. (1997) Empowering People Through Information and Communication Technology: Lessons From Experience?, The Journal of Development Communication, No-1, Vol-8, June 1997 p-1.

Chowdhury, J.U.; Alam, M.K. and Hassan, M.A. (1996) Some traditional folk formularies from Bangladesh, Bangladesh Journal of Life Science 81 (1): 49-69.

Cook, T.D. and Flay, B.R. (1978) 'In persistence of experimentally induced attitude change', in L. Berkowitz (ed). Advances in experimental social psychology (Vol.11).

Danaher, B.; Berkanovic, E. and Gerber, B. (1982) 'Media-based quit moking program', in final report: Community cancer control of Los Angeles, Report to National Cancer Institute, Washington, D.C.

Ghani, Abdul. (1990) 'Traditional Medicine (Origin, Practice and State-of-the Art)', in Ghani, Abdul. (ed). Traditional Medicine, Jahangirnagar University, Dhaka.

Gann. R. (1986) The Health Information Handbook: Resources for Self Care, Aldershot, England: Gower.

Kreps, Gray L.; Bonaguro, Ellen W.; and Query Jr.; Jim L. (1998) 'The history and development of the field of health communication', in L.D. Jackson and B.K. Duffy (ed). (1998). Health Communication Research: Guide to Developments and Directions, Westport, CT:

Greenwood Press, pp. 1-15 [On-line], Available: http://www.russcomm.ru/eng/rca_biblio/k/kreps.doc [2007, July 6].

Kreps, G.L. (1988) 'The pervasive role of information in health care: Implications for health communication policy', in J. Anderson (ed). Communication Yearbook 11, (238-276). Newbury Park, CA, Sage.

Rashid, A.Z.M. Manzoor and Rashid, Mohammad Haroon (2000) 'The Status of Herbal Medicine in Bangladesh', in Khan, Niaz Ahmed and Sen, Sukanta (ed). Of Popularization: Indigenous Knowledge and Practices in Bangladesh, Bangladesh Resource Centre for Indigenous Knowledge (BRCIK), Dhaka, p-48.

Maccoby, N. and Farquhar, J.W. (1975) Communication for health: Unselling heart diseases, Journal of Communication, 25, 114-126.

Reardon, Kathleen K. (1987) Interpersonal Communication: Where Minds Meet, Wadsworth Publication, California.

Shafie, Hasan Al. (2000) 'Local Health Knowledge: The State of Arsenic Contamination in Bangladesh', in Khan, Niaz Ahmed and Sen, Sukanta (ed). Of Popularization: Indigenous Knowledge and Practices in Bangladesh, Bangladesh Resource Centre for Indigenous Knowledge (BRCIK), Dhaka, pp-58.

Stokoe, Jane. (1997) 'Wild Vegetables: A Valuable Natural Resource for the Rural Poor', in Sillitoe, Paul (ed). Indigenous Knowledge Development in Bangladesh: Present and Future, University Press Limited, Dhaka, pp 85-86.

Online (Undated) 'Definitions of Health Information on the Web', available: http://www.google.com/search?hl=en&lr=&oi=defmore&q=define:Health+Information [2007, August 23].

Zuberi, M.I. (2000) 'Indigenous Medicinal Plant Use, Sustainability and Biodiversity: Learning from the Grammeen Bank Experience', in Sillitoe, Paul (ed). Indigenous Knowledge Development in Bangladesh: Present and Future, University Press Limited Dhaka, p-107.

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/*No. 41*
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/*December 2006*

Updating ROR: A Critical Analysis of Modernizing and Creating Citizen-centric Land Management

Md. Kamrul Hasan*

Abstract: *Land management in a country like Bangladesh with a population of 140 million within 147570 square kilometers is one of the most difficult tasks for the Government. Scarcity of land and frequently increasing value of land has made the land management critical to get the maximum output of it .Moreover, land disputes are mainly originated from the improper management of land which is the root cause of other social evils and these leads to both civil and criminal cases. Lack of proper land record management is one of the main reasons for weak management of land. All these things are done by different uncoordinated departments. This study is an endeavor to explore the main reasons for faulty updating of Record of Rights and to put some recommendations as a measure of reforms like merging of land related departments under the same ministry, digitization of land records for an effective, efficient and citizen-centric land administration with proper updating of Record of Rights*

1.0 Introduction

Land Record Management of 144570 square kilometers with 140 million people in a country, like Bangladesh, is one of the mounting tasks for the Government. It comprises preparation of Record of Rights (ROR), maintenance and updating of ROR and registration of land transfer deed. At present these three things are done respectively by the office of the Assistant Settlement Officer (ASO), office of the Assistant Commissioner (Land) and office of the Sub-Registrar at Upazila level, whereas Zonal Settlement Officer, Deputy Commissioner and District Registrar are the supervising officers at District level, quite independent of each other. These offices are mandated for ensuring property rights in land of the citizen through ROR. Among these three offices office of the Assistant Commissioner (Land) is directly involved with the updating and maintenance of ROR for interim period between two consecutive surveys. Mutation is the process of updating ROR. At present mutation is done manually and the complex process involved in it impedes the correct and timely updating of ROR. Faulty updating of ROR leads to land disputes all over the country resulting 75 percent civil cases (Samakal, June 6, 2009). Land disputes are the main reasons for no less than 70 to 80 percent both civil and criminal cases. At present about 32

* Senior Assistant Secretary to the Government

lakh land disputes cases are pending in the court (Banglanews, 2008). Lack of correct and updated land records is one of the key reasons for non-implementation of the land reform programs taken by different governments. So, for the implementation of any land reform programs for ensuring citizens benefit proper updating and maintenance of ROR is the demand of the time.

1.1 History of Land Management

The present land management system is fully a revenue-based administration which is neither people oriented nor goal oriented. The land revenue system was first introduced at the time of Hindu Rulers of ancient India. Sher Shah introduced a regular system of land measurement together with the assessment and collection of revenue. He worked on land record survey from 1540 to 1545. Then Akber, the great Mughal Emperor introduced a universal and standard way of land record and survey (Debnath: 2000: 16). The British established an elaborate system of land survey and registration based on the concept of net assets. In 1793, the Permanent Settlement Regulation vested rights to own land to a class of Zaminders From 1888 to 1940, a Cadastral Survey (CS) of undivided Bengal created the original record of land rights. This is often still accepted as evidence by modern courts.

In 1947, Pakistan continued with a version of the net assets system but this declined in importance due to reduced frequency of settlements and poor maintenance of land records. After the enactment of The State Acquisition and Tenancy Act, 1950 Zamindari system was abolished. State Acquisition Survey was conducted from 1956 to 62, based on the CS blueprint. Although revisional settlement operation commenced in 1965, but progress was very slow and by 1995 it had only been completed 10% of all thanas. (The Daily Star: 2006). In this procedure the preparation of land records are entrusted with the Directorate of Land Records and Survey (DLRS) with the direct supervision of Zonal Settlement Officer. After preparation land records are handed over to the collector and thana (at present Upazila) and union land offices (Siddiqui: 1997:342). In between two settlement operations the land records are updated by the Assistant Commissioner (Land) as a consequence of sale, and transfer under the supervision of Deputy Commissioner. It is done through the process of mutation.

1.2. Objective of the Study

- To explore the major weaknesses in updating ROR in Bangladesh.
- To suggest the ways of improving present system of updating ROR to ensure citizen-centric land management as well as to minimize land hazards.

1.3. Rationale of the Study

Land records are being completed through the process of settlement, ROR and mouza maps are published by DLRS and handed over to the office of the Deputy Commissioner, Upazila, and Union Land Offices for land management as well as for the purpose of updating ROR between two surveys, with originals retained in the Office of the Deputy Commissioner under lock and key. The records are then updated through mutation as consequences of sale and transfer. It is supposed that the sold land and other transferred land records will be updated either at the instance of buyer's application or automatically by the AC (Land) himself within a month. But it frequently takes a year unless there is a payment of speed money (Siddiqui: 1997:354). As stated by Siddiqui, sometimes the changes of ownership and title of land occurs through illegal means either with the assistance of Sub-Registrar or the AC (Land) (Siddiqui: 1997:346). As a result numerous disputes arise in which the rich and the powerful inevitably enjoy the upper hand. In addition, there is a clear lack of coordination among land related departments which creates the process of updating ROR more complex. At present land owners do not have easy access to information on their land records. On payment of additional money the land owner gets a certified copy of his land. But it takes additional time also. To minimize complexity the procedure of updating ROR, the process should be transparent and simple. I hope the present study will help to identify the complexities of present land record management particularly updating of ROR and the way of improving it to ensure citizen-centric land administration.

1.4. Scope and Limitations of the Study

The study mainly focuses on the institutional and functional aspects of existing land record management with special emphasis on updating ROR. This paper will also address the way for an effective updating of ROR with specific recommendations. Lack of data and literature are the main limitations behind this paper to prepare. However, I relied mostly on secondary data based on Books, Journals, Daily Newspapers and WebPages

1.5. Research Methodology

The study is mainly based on content analysis. Data regarding the number of land registered by the Sub-Registrar, number of land transfer notices sent to Upazila Land Office from the Office of the Sub-Registrar and disposal of mutation cases by the AC (Land) for the last three years have been taken from Sadar upazial under the district Netrokona. With this, three years working experiences of the researcher in the relevant field at Upazila level is an additional support to conduct the study.

1.6. Structure of the Paper

This study titled "Updating ROR: A critical analysis of modernizing and creating citizen-centric land management" is divided into seven sections. Section one is titled "Introduction," in which history of land management, objectives, rationale, scope and limitation of the study, research methodology and structure of the paper are discussed briefly. Section two is titled "Literature Review" in which several works in the related field by several authors are discussed.

Section three comprises of "Understanding of land management related terms" where different definitions have been clarified. In this section the present Land Administration of Bangladesh has also been defined with the organizational set up both at National and District Level.

Section four is titled "Updating and Maintenance of ROR in Bangladesh" in which definition of mutation, legal basis of mutation, why it is necessary, process of mutation, requirements for mutation and how effective mutation will serve the citizen are discussed. Section five is titled as "Case study on land registration and updating ROR". Section six depicts "Weaknesses of Updating ROR" followed by Recommendations and Conclusion.

2.0 Literature Review

To conduct the study and to get a preliminary idea of the related field I review some of the relevant and related documents. Narayan Chandra Debnath in his book "Land Management of Bangladesh" describes about the historical background of land record management in the part of 'History of Land Management'. O H Koenigsberger and S Groak in their book "A Review of Land Policies" describe about the land and urban land policies of different countries. Dr. Kamal Siddiqui in his book "Land Management in South Asia" describe about the land management of

South Asian countries. In Chapter 9 under the headline 'Land Management in Bangladesh' while analyzing problems of land management system in the region he has suggested family based ROR. (Siddiqui: 1997). He has made a comparative study of Land Administration in South Asian Countries. Public Administration Reform Commission in 2001 recommended a plot based khatian rather than a family based one because of its suitability under the existing socio-economic condition (GoB: 2000). Mr. Abul Barakat in his "Political Economy of Khas Land in Bangladesh" analyzed existing recording problems of khas land only. Dr. Hossain Zillur Rahman in an article titled "Rethinking Land Reform" discussed about the dynamics of Land Administration Reform emphasizing coordination of various government organs. 'To minimize the land hazards land records will be digitized ', it has been said by the honorable Finance Minister in his budget speech of 2009-2010 (Samakal: 2009).

3.0 Understanding of Land Management Related Terms

3.1. Definition of Land, Land Management and Land Record Management: As land record management is involved with a complex system, so the most frequently used terms are defined and explained first before going to the detail study. At the present study key words are land, land management, land record management including updating ROR and land administration in Bangladesh needs to be clarified.

Land: Land is defined differently by different people. According to The Concise Oxford Dictionary, 'Land' means the 'solid part of the earth's surface'. The word 'land' is also defined in subsection 16 of section 2 of The State Acquisition & Tenancy Act, 1950 as 'Land means land which is cultivated, uncultivated or covered with water at any time of the year, and includes benefits to arise of land, houses or buildings and also things attached to the earth, or permanently fastened to anything attached to the earth' (Alam: 2007: 172)

Land Management: Land Management includes preparation of ROR, maintenance of ROR, implementation of land reform programs, assessment and collection of land development taxes, settlement of agricultural and non-agricultural khas lands and char land, maintaining the ceiling of land, recovery of excess land, management of public easement on land and sairat mahal, implementation of National Land Use Policy and other day to day functions of land management authorities.

Dr. Kamal Siddiqui in his book 'Land Management in South Asia: A Comparative Study says we will mean by land management the existing day to day and routine state interventions and regulations in the existing land system of a country/state/province. In other words, good land management tries to improve the existing land related practices and processes within the overall relation existing between the population, the land, and the state' (Siddiqui: 1997: 2).

International Journal of Land Management (1996) has defined Land Management as the 'means by which the resources of the earth with particular reference to land and all that is contained upon and below, is managed. The management includes the collection of data about land, the processing, analysis and presentation , followed by the decision to its use as dictated by imposed rules and regulations related to its ownership, valuation, rights, registration and its impact on the environment'. (Siddiqui: 1997: 3).

Land Record Management: Land record management means preparation of ROR with mouza map, updating ownership of land records i.e. ROR through mutation and maintenance of ROR.

3.2 Current Land Administration in Bangladesh

Land Administration can be defined as 'the process of determining, recording, and disseminating information about ownership, value and use of land; when implementing land management policies' (UN: 1996). From the above definition it is found that there are three prime areas of land management namely preparation of record of land ownership, determining value of land and implementing land management policies. In Bangladesh centrally Ministry of Land is responsible for overall land management except land registration. Land registration is under the control of Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs. Under the supervision of Ministry of Land, DLRS is responsible for surveying, mapping, and preparation of ROR and their maintenance, Land Reform Board are involved with formulation and implementation of land reform programs. At the Divisional level Commissioner of that Division acts as the head of Land and Revenue Administration. He is the appellate authority of the Collector.

At District level Collector who is also the Deputy Commissioner and District Magistrate is entrusted with land management in his district. Apart from the responsibility of collection of land revenue, the collector accords approval for settlement of government land, changes in

classification of land according to their usage, acquisition of land for development or other purposes and performs many other supervisory functions over the revenue set-up. He is assisted by an Additional Deputy Commissioner in charge of revenue. At Upazila level AC (Land) is in charge of revenue administration .He is supervised by Upazila Nirbahi Officer (UNO). Among the functions, updating ROR is one of the mostly performed functions by AC (Land).

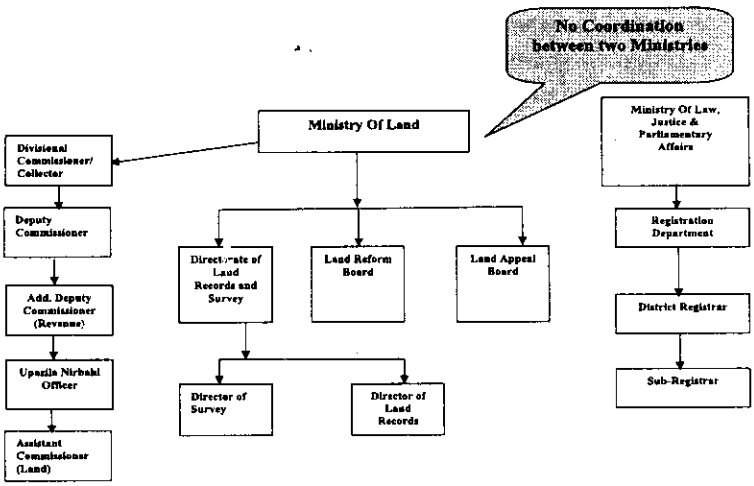


Figure-1: Current National Land Administration Structure

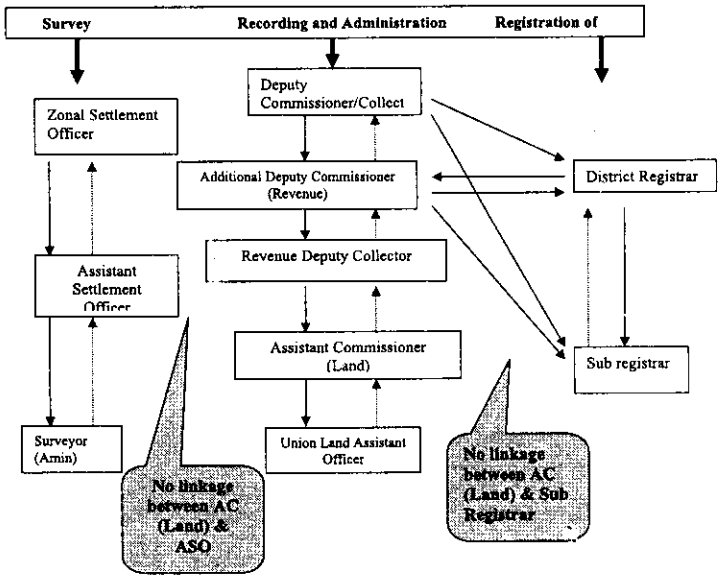


Figure-2: Land Administration at District and Upazila level

4.0 Updating and Maintenance of ROR in Bangladesh

During the intervening period of consecutive regular survey operations, updating ROR is done by AC (Land) through mutation under the supervision of Deputy Commissioner. Mutation forms a part of overall maintenance of ROR.

Definition of Mutation: Mutation is a process through which record of land ownership is updated. It is the process of revising and updating ROR on transfer of land ownership and also on subdivision and amalgamation of landholdings. Ownership changes of land that take place during t intervening period of consecutive regular survey operations are needed to be reflected in the ROR (Mia: 1996: 180).

Legal Basis of Mutation: Mutation is done by AC (Land) under section - 143 of The State Acquisition & Tenancy Act, 1950. It is either for amalgamation of holding or for separation of holding. Amalgamation of Holding is done under section- 116 and Separation of Holding is done under section -117 of The State Acquisition & Tenancy Act, 1950 .This law is applied keeping in view relevant provisions of Survey Act, 1875, Transfer of Property Act, 1882, Tenancy Rules, 1955, Land Reforms Ordinance, 1984, Manual on Land Management, 1990 and Land Administration Manual, 2003 and Registration Act, 2005. Each case is to be decided on its own merit. Register IX (Part-I & Part-II) of Land Office are specifically used for mutation.

Why Mutation is necessary?

Following are the circumstances (GoB: 1997: 467) when updating of ROR becomes necessary through mutation:

a. When transfer of ownership of land is made through a registered deed and land transfer notice is received from Sub-Registrar or District Registrar;

b. When landowner dies leaving behind his heirs;

c. When new settlements of khas land (government owned land) are made;

d. When any land vests in government as a result of certificate case;

e. When title of any land vests in the government as a result of auction sale based on the judgment of a court;

f. When orders are passed by a court on application for pre-emption;

g. When rent of a holding is abated on account of abandonment or diluvion;

h. When any raiyat is entitled to repossess or hold any land on alluvion;

i. When a parcel of land is amalgamated or a holding is subdivided; and

j. When the right of a co-sharer in a holding is transferred through sale.

Process of Mutation: The process starts in the case of transfer on receipt of Land transfer (LT) notice and in all other cases with applications from the tenants or proposals from Union Land Assistant Officers. AC (Land) initiates a mutation proceeding and sends the application and other documents attached with the application to the concerned ULAO for inquiry. ULAO verifies the genuineness of ownership and possession of the transferor. He then determines whether any public demand is due on account of Land Development Tax, any certificate case lies pending on the land and whether the proposed land transferee's holding exceeds the ceiling of land holdings as per law. After receiving a proposal from ULAO, notice is issued to the parties concerned with fixing a date for hearing. After hearing and on consideration of the report and if the land on verification is found not under the category of khas, abandoned, surrendered, and vested property, *waqf, devottar,* AC (Land) passes order for mutation. Four copies of khatian will be prepared of which first copy will be used for correction of records at Upazila Land Office, second copy will be sent to the Union Land Office (ULO) for correction of record, third copy will be given to the parties concerned and the fourth copy will be sent to Record Room of the Office of the Deputy Commissioner for preservation. Accordingly ROR in Register 1 and Register 2 & IX will be updated.

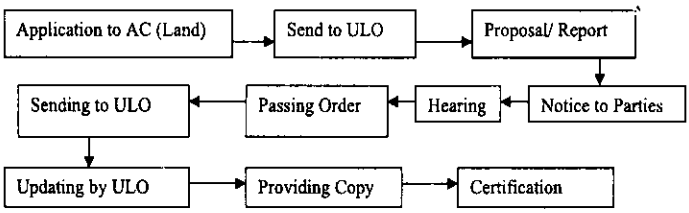


Figure-3: Steps of a Mutation Case

Requirements and time needed for mutation: Mutation is started either with the application of the land owner or from the copy of a land transfer notice received from the office the Sub-Registrar. To complete the process of mutation certified copies of transfer deeds, via-deeds, certificate of inheritance, registered within 30 days if there is no deed of division within the co-sharer etc. are needed. At present a mutation case

h. When any raiyat is entitled to repossess or hold any land on alluvion;

i. When a parcel of land is amalgamated or a holding is subdivided; and

j. When the right of a co-sharer in a holding is transferred through sale.

Process of Mutation: The process starts in the case of transfer on receipt of Land transfer (LT) notice and in all other cases with applications from the tenants or proposals from Union Land Assistant Officers. AC (Land) initiates a mutation proceeding and sends the application and other documents attached with the application to the concerned ULAO for inquiry. ULAO verifies the genuineness of ownership and possession of the transferor. He then determines whether any public demand is due on account of Land Development Tax, any certificate case lies pending on the land and whether the proposed land transferee's holding exceeds the ceiling of land holdings as per law. After receiving a proposal from ULAO, notice is issued to the parties concerned with fixing a date for hearing. After hearing and on consideration of the report and if the land on verification is found not under the category of khas, abandoned, surrendered, and vested property, *waqf, devottar,* AC (Land) passes order for mutation. Four copies of khatian will be prepared of which first copy will be used for correction of records at Upazila Land Office, second copy will be sent to the Union Land Office (ULO) for correction of record, third copy will be given to the parties concerned and the fourth copy will be sent to Record Room of the Office of the Deputy Commissioner for preservation. Accordingly ROR in Register 1 and Register 2 & IX will be updated.

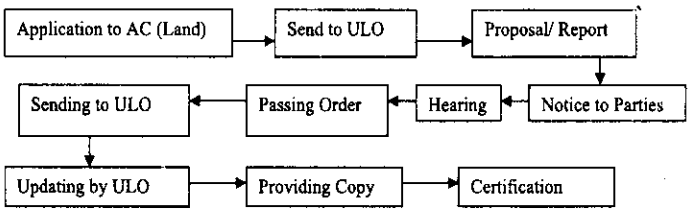


Figure-3: Steps of a Mutation Case

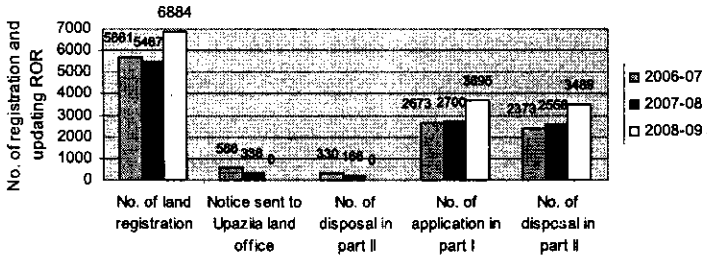
Requirements and time needed for mutation: Mutation is started either with the application of the land owner or from the copy of a land transfer notice received from the office the Sub-Registrar. To complete the process of mutation certified copies of transfer deeds, via-deeds, certificate of inheritance, registered within 30 days if there is no deed of division within the co-sharer etc. are needed. At present a mutation case

will be disposed of either in the absence of or after hearing the objection from the co-sharer or from any parties concerned. Total costs for mutation are 227.50 only.

5.0 Case study on Land Registration and Updating ROR

Land record management, one of the mounting tasks for the government of Bangladesh, as mentioned earlier, involves a number of managerial as well as administrative issues. To get the clear idea regarding the current status of updating ROR a study was conducted with data available at Netrokona Sadar upazila under the district Netrokona. The data of land registration, number of land transfer notice sent to Upazila Land Office and number of application for updating record of rights by the land owner and number of disposal of mutation cases both in part-I and part-II were collected from the Office of the Sub-Registrar and Upazila land office for the year 2006-07, 2007-08 and 2008-09. The data were analyzed to get the current status of land registration and updating ROR as well as to find out the gaps between land registration and updating ROR for preparing suggestions for the management of land records properly. The data of land registration and mutation were presented in figure 4.

Figure 4: No. of land registration and updating of ROR at Netrokona Sadar upazila



The figure shows that in year 2006-07 number of land registration was 5661. Against the registration deed mentioned above only 566 land transfer notice was sent to Upazila Land Office which was only 10 percent of the total registration and among them only 330 cases were approved. In the same year 2673 application were submitted to Upazila Land Office by the land owner to get the copy of their piece of land mutated. Among them 2373 applications were approved for updating ROR. In year 2007-08 the number of land registered in the Office of the Sub-Registrar was 5467. Among them only 336 land transfer notice were sent to Upazila Land Office and 166 cases were disposed of in part II. In

the same year, 2700 application were submitted to Upazila Land Office by the land owner to get their copy of land mutated and 2558 cases were approved for updating their ROR. In year 2008-09, the number of land registration was 6884 and no land transfer notice was sent to Upazila Land Office. For the last three years, out of 18012 land registration only 902 land transfer notices were sent to Upazila Land Office and 496 cases were approved for updating ROR, which is only 2.75 percent of total land transferred. So, the transfer and disposal both are not at all satisfactory. In the same year, the number of application submitted to Upazila Land Office by the land owner to get their copy of land mutated was 3695 and among them 3489 cases were disposed of for updating ROR which is satisfactory.

From the above discussion it is found that for last three years against 18012 registrations only 902 land transfer notices were sent to Upazila Land Office and among them 496 cases were approved for updating ROR. It depicts that in respect of land registered; sending of land transfer notices was minimal. Although minimum number of notices were sent for the year 2006-07, 2007-08 and in year 2008-09 no land transfer notices were sent to Upazila Land Office, but there were no initiative taken from Upazila Land Office to get land transfer notice regularly. It clearly indicates the lack of coordination between Upazila Land Office and Office of the Sub-Registrar regarding updating ROR. From the data mentioned above it is found that against 18012 land registration, all the owners of transferred land did not apply to get the copy of their land mutated. In case of disposal of mutation cases a number of discrepancies exist in different AC (Land) Offices. With rare exceptions, register 1 is corrected or updated after the approval of mutation cases by the AC (Land) which is the key requirement for complete updating of ROR. In case of the studied Upazila register 1 was not updated after approval of mutation cases by the AC (Land) or person authorized to do that. Without updating register 1 land records cannot be maintained properly with the current ownership of land which is must for citizen centric land management. Thus, sending minimum number of land transfer notices by the Sub-Registrar, least number of applications by the land owner and least steps or minimum steps taken by the AC (Land) for updating ROR is the few among the number of weaknesses of updating ROR in Bangladesh.

6.0 Weaknesses of Updating ROR

Updating ROR through mutation is mainly done by the AC (Land) with the assistance of ULAO, Surveyor, Mutation Assistant and Kanoongo. It

involves a lengthy procedure. As a result problems in updating ROR are also manifold. The problems in updating ROR can be discussed under the following points.

Lack of access to land records: Currently common people do not have any access to information maintained by Sub Registrar. If anybody likes to have a copy of the registered deed they have to spend a significant amount of money and time for that purpose. Any information on previous registration involves a time-consuming retrieval from volumes of records (Siddiqui: 1997: 353). A registered deed, in spite of being an essential part of land record, is prepared and maintained by the Office of the Sub-Registrar, quite in isolation without active supervision of AC (Land). Although after the promulgation of The Land Registration Act, 2002 there is a provision of checking ownership title of a transferor before registration but this is also not maintained properly due to corrupt practices of deed writers and registration official's which leads to ownership litigations on land.

Access to land record is a tough job for the tenants or the person who needs to get access even in the office of the Deputy Commissioner or in the office of the AC (Land). Although there is a provision to get a certified copy of his land by the land owner, but sometimes it needs extra money, sometimes it is not possible to get the real information due to torn or tampered record.

Faulty Record and lengthy procedure: Record prepared during British period as CS record and after the enactment of The State Acquisition and Tenancy Act, 1950 as SA record, in most of the cases are torn. As presently records are maintained manually, the tampering of records is a common phenomenon which is being done by illegal means by the vested quarters. As a result particulars about a piece of land maintained in different offices may not always corroborate with the information provided by the parties concern. This leads to complications calling for careful cross-checking. Sometimes proposals and reports are not submitted timely by ULAO. Sometimes co-sharers are not properly notified to narrate their versions of ownership status and actual possession during hearing which deprives them to exercise their right of pre-emption. Sometimes parties of interest do not attend the hearing with required documents. Tempered record and uncorroborated information makes the procedure more complex leading to further delay.

Lack of coordination: Lack of coordination among the offices related to updating ROR is a reason of hindrance regarding updating record or

rights. There is no effective coordination between the office of the AC (Land) and office of the Sub-Registrar. As a result, LT notices instead of being sent to the AC (Land) Office as soon as registration is completed are sent in lots and not in time. Although it is being sent to AC (Land) office but LT notices lack the essential information for mutation. Again carbon copies of them are mostly illegible and incomplete (Debnath: 1996:170). As a result they fail to form dependable basis for starting mutation proceedings. Sub Registry Office sends them as a formality and does not care much about their efficacy in subsequent recording phases. AC (Land) Office also does not take specific initiative to get the notices accurately filled in by sending them back. Functional compartmentalization thus complicates the mutation process and amplifies suffering of tenants.

Lack of awareness among tenants: Many people are not aware of the legal requirement of mutation as a means of updating ownership. They also do not know the procedures of mutation. They hardly go to the AC (Land) Office to get their right of inheritance on land updated. It is the duty of ULAO to notify the heirs for mutation of records as soon as he knows the death of a tenant. Union Parishad (the lowest tier of local government) which is supposed to maintain the Death Register but it is very much reluctant to record it and even if it records occasionally on insistence of relatives of the deceased is not obligated to send the information to AC (Land) Office and sometimes issue faulty or erroneous certificate. This gap along with ignorance of the people obstructs mutation to be undertaken on account of inheritance.

Corruption: Land management, the vital part of public administration of Bangladesh is very much corrupt which creates a lot of both civil and criminal cases. As per rule only Tk. 227.50 is supposed to be paid for an attested copy of an ROR (khatian), but it is an open secret that applicants have to spend an extra amount .As tenants usually go for mutation only in case of an urgent need ,they do not hesitate to spend speed money. Corrupt officials create pressure on tenants by making delays in sending reports or even threatening to send misleading reports. Tenants are similarly harassed when they go for certified copies of land records from Record Room. A household study conducted by TI in Bangladesh, India, Pakistan and Nepal reveals that land administration is in the top three sectors prone to corruption (TI : 2005).

Corruption is manifested through bribery for the registration of property rights or changes of the title, acquiring land information, cadastral land

survey and land use planning observed in Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, Vietnam and China. In Bangladesh (TI : 2005 a), a survey of 2000 households reveals that 97% of households paid bribes for land registration, 85% paid bribes for land mutation, 85% paid bribes to obtain land (TI: 2005a) .

National Household Survey 2007 on Corruption in Bangladesh depicts the clear picture of corruption in land administration with other sectors. Land administration is the countries third corrupt sector followed by law enforcement agencies and local government. 25.20 percent of the surveyed households interacted with a land office or received services from various outfits within and administration. Among those, 53.03 percent experienced bribery. On average, each of them paid Tk. 4237 for land registration and Tk. 3303 for mutation. 63.4 percent of the households experienced corruption to get their copy of mutated land. ULAO's involvement for mutation was 56.4 percent where as dead writers were found in highest proportion in dealing of bribery for services like land registration (48.7%), and selling and purchase of land (80.0%). Involvement of Sub-Registrars was found highest in land registration. In cases of mutation, Assistant Commissioner's involvement in bribery was found in highest proportion (TIB: 2008).

Lack of uniformity in updating records: The way in which records are being updated and maintained in different land offices are not uniform. It is said that after mutation Register 1 will be corrected and it will be attested by the AC (Land) but in practice it is not done in most of the districts. Even in the same district variation occurs both in updating and in numbering of new khatians. Usually by-numbers are used for a mutated copy but it is supposed that the numbering will be started after the last khatian number of the Register 1. Planned and systematic maintenance of records such as khatian, plot index, mauza map are not very common in most of the Districts and Upazila Record Rooms (GoB: 1989). Many valuable records in Record Room have become worn out due to continuous use over a long period of time. Absence of trained staff makes quick identification of required record very difficult. Some Record Rooms do not keenly adhere to security norms. Many part-timers are allowed to make copies when regular copyists fail to cope with workloads. They are in connivance with corrupt officials sometimes tamper ownership records.

Weak monitoring and supervision: Monitoring and supervision is very much important for an effective and efficient land administration. But the system of monitoring and supervision is not effective at different level. As

per circulars it is said that UNO will inspect at least two Union Land Offices per month and AC (Land) will inspect at least four Union Land Offices in a month. But in many Upazila the post of AC (Land) is vacant for years together and in absence of AC (Land) UNO is working as AC (Land) in addition to his duties. As a result it is not always possible for the UNO to supervise the Union Land Offices properly. Due to absence of a fulltime officer the updating of ROR is not being made possible regularly which creates some other problems also in land administration.

7.0 Recommendations and Conclusion

Land Administration is treated as one of the most inefficient as well as corrupt sector of the country in which commoner has no access on it. Land litigation leads to a complex process with a broader range of deprivation. From the above discussion it is found that land record management is done by three different department. Multiplicity of documents and lack of coordination is the main barrier for an effective land record management. Lack of coordination, lack of access to land records, fictitious and tampered records, corruption, weak monitoring and lack of public awareness are the key features of current land administration These impedes the proper management of land and proper updating of ROR leading to land disputes and land litigations. Litigation leads to loss of money and time for both the parties - plaintiff and defendant which is ultimately a national loss. Litigation also creates tension among the parties concerned.

With this, I would like to mention that to materialize the spirit of a good land administration particularly an efficient way of updating ROR to ensure citizen-centric service the following areas need to be addressed.

Merging of land registration and land management under the same ministry: As I have discussed earlier that land related affairs are managed and maintained by three different offices under the supervision of two uncoordinated ministries, so it is the first and foremost duty to bring all these three offices under a single umbrella in regard to land administration. Currently at Upazila level there is least or no effective coordination among the Office of the Sub-Registrar, Office of the AC (Land) and Office of the ASO. It leads to people's suffering even for any information related to land. In case of my particular study if these offices are being brought under the same umbrella with the supervision of a particular Officer it will ensure better service to people. Particularly in updating ROR, after the registration of a piece of land one copy of

registered deed will be sent to Upazila Land Office and after receiving the copy of registered deed Upazila Revenue Officer (URO) will start the process of mutation. It would be worthwhile to mention that three copies of original deed will be signed at a time by the Sub-Registrar. One copy will be sent to Upazila Land Office, one copy will be given to purchaser of the land and the rest copy will be preserved at the office of the Sub-Registrar as an official document. After the completion of mutation the updated information of the land will be sent to the Office of the ASO. The communication between URO, ASO and Sub-Registrar will be receprocal. As a routine work it is not necessary that the process of mutation would be initiated by AC (Land). Rather it will be initiated by URO. AC (Land) should be meant for supervising authority of the three departments related to preparation and maintenance of ROR as well as land management rather than service provider. At the time of Survey operation AC (Land) will coordinate the activities of record preparation on behalf of ZSO. Collector will be informed about the overall activities of land in an Upazila by the AC (Land). At present there is a post of AC (Land) at every Upazila but in the proposed system AC (Land) will work as AC (Land) Circle. A Circle will be comprised of two or three Upazila on the basis of its area and economic importance. As a result it will be possible for the Gove.nment to provide a fulltime officer to ensure service to the people related to land litigation. As a supervising authority AC (Land) Circle should be given authority to hear about the primary land litigation which is civil in nature.

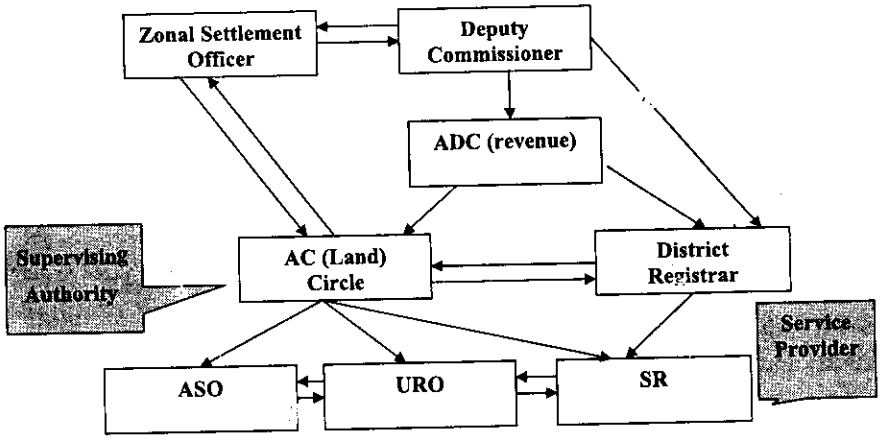


Figure-5: Organogram of District Land Administration *(Proposed by the Researcher)*

He will be solely responsible to ensure service to people with the general supervision of the Deputy Commissioner who will be assisted by ADC (Revenue).At the same time AC (Land) Circle will be held accountable to ZSO. District Registrar will also be held accountable to Deputy Commissioner .District Registrar and AC (Land) Circle will be meant for supervising authority and they will be working in coordination with each other. It will eventually lead to introduction of quick and effective updating of ROR to ensure citizen-centric service regarding land management. It is the need of the time to ensure quick and effective service to people specially for a democratically elected government. For this only strong political commitment is needed.

Digitization of land records: Digitization is a must for an effective land administration. It can be done using its own resources by the government with trained manpower or with the assistance of others as a means of outsourcing. At first all mouza maps, copies of ROR and registration forms have to be scanned and saved as read-only so that one cannot tamper the record. With the scanning, all ROR will be preserved at Upazila Land Office for the purpose of updating of ROR. All the records of the Office of the Sub-Registrar, Upazila Land Office and Upazila Settlement Office will be in a form of soft copy and all these will create databases. These land databases will be connected through a Local Area Network (LAN). When a land will be registered in the office of the Sub-Registrar, the land database will be updated immediately by the concerned officials and it will be duly authorized by the Sub-Registrar or by the Officer in Charge. After being authorized URO or Officer in Charge of updating ROR will initiate the process of updating. After examining all the relevant papers and essential documents the Officer in Charge will update the record as per rules and regulations. With updating ROR the department of survey and settlement will take the necessary information for the purpose of survey. From the registration to updating ROR it will take hardly 2-3 days without any harassment as well as without any additional cost. At present it takes thirty days to complete the process of mutation with the additional cost of fixed fees. To do this only political commitment and change of mindset of the service provider are needed.

The process of digitization of land records may be started as pilot project basis at Upazila level. After completion of a pilot project successfully it

will be implemented at District level and finally it will be implemented at National level with the creation of Wide Area Network (WAN).When all the process of updating ROR will be digitized it will ensure access to information on land and easy access will ensure transparency and reduce corruption which will eventually ensure quick delivery of service reducing both civil and criminal cases. Finally it will ensure citizen-centric service regarding land management.

Creating public awareness: As the citizens are the ultimate beneficiary of any government reform and reform is made to ensure service to the people so people's participation is a must. To ensure people's participation creation of public awareness is a must. To create public awareness both electronic and print media can play a vital role. Representatives of local government, local elites as well as members of civil society can play an effective role to create public awareness. Use of leaflets with other information related to updating of ROR may be an effective tool in this regard. Arrangement of meetings, gatherings etc. can play an important role to create public awareness. This type of gathering will create public awareness and will help to ensure transparency and accountability of the officials concerned. As the tenants get the opportunity to know about the information related to land administration as well as get the opportunity to lodge the complaints (if any) to the superior officers publicly about the quality and quantity of service provided by the service provider, it will ensure a sort of transparency and accountability.

Presently there is a provision of maintaining a citizen charter in front of the office in a visible place so that client can know about service of the government. It is also applicable to Upazila Land Office but it is not duly maintained. Sometimes it becomes so small and hanged in such a place so that the people cannot reach properly. Proper size of the board is to be fixed. It is to be ensured properly for a citizen-centric service.

8.0 Conclusion

Land is still the most important factor for the livelihoods of a densely populated country like Bangladesh. Due to huge population and the increase of population day by day per capita amount of land is becoming scarcer. It is becoming tougher to implement any policy related to land due to lack of an up-to date land database. An up-to-date land database

can only be formed if the ROR is updated regularly and effectively in a uniform basis all over the country. It can be possible with the merging of land related departments under the same ministry to ensure effective coordination among the related departments. With this administrative reform the procedural reform like digitization of land records, creation of LAN and WAN will help to improve the present land record management particularly updating of ROR which is the precondition for a citizen-centric land administration. For this, strong political commitment is necessary and it is to be done without any hesitation for the betterment of the people. It is the demand of the people to get the desired service quickly and smoothly without any harassment especially at the tenure of a democratically elected Government. To conclude, I would like to mention that recommendations stated above must be taken into consideration with immense importance for a fair, corruption free and pro-poor land administration and land management all over the country.

References

Alam, Hasan Jahangir (2007) The Sub-continental Land Dictionary, Imran Prokashoni, Dhaka.

Annual Action Programme, covering the programming documents CSP 2007-2013 and NIP 2007-2010, for Bangladesh Development Cooperation Instrument for 2008, http://www.eudelbangladesh.org/en/eu/2009/04/01

Aziz, M. A. (2004) Land Record System in Bangladesh: An Analysis of Problems and Probable Solutions, NDC Journal, Vol. 3, No. 1.

Banglanews (2008) Digitization must for land reforms, September 24.

Barakat, A., Roy P. K. (2004) Political Economy of Land Litigation in Bangladesh: A Case of Colossal National Wastage, Dhaka: Association for Land Reform and Development and Nijera Kori.

Bhuiyan, S. J. M. (July, 2004- June, 2005) Environment Friendly Land Management: A Critical Analysis, Journal of Administration and Management, BCS Administration Academy, Dhaka.

CARE (2003) Land Policy and Administration in Bangladesh: A Literature Review, CARE Rural Livelihoods Programme, May.

Debnath, N. C. (2000) Bangladesh-er Bhumi Babasthapana, Nity Debnath, Sylhet.

Deshpande, S. V., Torgal, K. N. (2001) Land Reforms in Karnataka: Impact on Beneficiaries, Economic and Political Weekly, Vol. 38, No. 44.

GoB (1989) Report on Land Record and Survey, Ministry of Land, People's Republic of Bangladesh.

GoB (1997) Manual on Land Administration, Ministry of Land, People's Republic of Bangladesh.

GoB (2001) National Land Use Policy, Ministry of Land, People's Republic of Bangladesh.

GoB(2007) The report of Household Income and Expenditure Survey 2005, Bangladesh Bureau of Statistics.

GoB(2000) Report on Modernization of Land Administration, Public Administration Reform Commission.

Islam, M.T. (2007) Practice of Corruption in Land Management: Good Governance concern in Bangladesh, Bulletin, Policy Support and Advocacy, UNDP Bangladesh, December.

Koenigsberger, O. H., Groak, S. (1980) A Review of Land Policies, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, Oxford OX3 0BW, E

Mia, A. K. Md. (2003) Land Survey and Land Management, A K Prokasoni, Dhaka.

Mia, S.R. (1996) Rules on Mutation Naya Dunya Publication, Dhaka.

Mohiuddin, T. Access to Land in Bangladesh: Role in Poverty Reduction, A Study in Pabna District, http://www.landentwicklung_ muenchen.de/master

Policy Brief on Land Administration; CPD Task Force Draft Report, http://www.google.com.bd/2009/04/02.

Roy, P. K. (2004) Corruption in Land Management: A Major Impediment to Good Governance in Bangladesh, Bangladesh Journal of Public Administration, Vol. XIII, No. I & II.

Samakal (2009) We want to bring reform in Land Management, Budget Speech, June 12.

Samakal (2009) Bhumi Nibandhane One Stop Service Chalu Hacche 1st September, June 7.

Siddiqui, Kamal (1997) Land Management in South Asia, Dhaka,The University Press Limited.

The Daily Star (2006) The problem with land policy, August 25.

TIB (2005) Asia- Pacific Human Development Report on Corruption and Human Development, Dhaka.

TIB (2008) National Household Survey 2007 on Corruption in Bangladesh, Dhaka, June 18.

ISSN 1605-2021

লোক-প্রশাসন সাময়িকী
Lok Proshason Samoeeky
সংখ্যা: ৪১/No. 41
অগ্রহায়ণ ১৪১৩/December 2006

Impact of NGO Operations in Bangladesh: A Field Study on ASA, BRAC and Grameen Bank

Dr. A K M Motinur Rahman [1]
SM Shafiqul Alam [2]

Abstract: *This article aims to study the impacts of NGO operations in Bangladesh in poverty alleviation and social development especially for members of NGOs and civil society. Though the root of NGO emergence was grounded on relief and rehabilitation services in 1971, recognizing the need of poverty alleviation and development in Bangladesh, NGOs are now working in multisector in rural and urban society. Nowadays NGOs have become inseparable development partners of Bangladesh Government but there are so many controversies in Bangladesh regarding the effectiveness of this programme. The present article has been made an effort to explore what types of impact already made by the NGO operation in Bangladesh especially on the biggest and pioneer NGOs i.e ASA, BRAC and Grameen Bank.*

1.0 Introduction

Non-governmental Organiszations (NGOs) are vigorously involved in multisectoral development projects and programs combined with research, welfare services, human capability development through educational training, technology development, exchange of information and social communication. Their broad objective is development related to poverty reduction and development. Considering their mission, vision and developmental role, government of Bangladesh has also recognized them as its development partner in Bangladesh. NGOs are functioning outside the government framework but they are bound by and work within the laws of the land. Approximately above 20,000 NGOs are operating their activities in rural and urban areas in Bangladesh. ASA, BRAC and Grameen Bank are the pioneer and biggest NGOs of them. The Association for Social Advancement (ASA) emerged as a major micro finance institute (MFI) in the early nineties after long experimentation and operational experience of more than 10 years. ASA began in 1978 to empower the oppressed through "people's organizations", mobilized for social action against exploitation and through legal aid to fight social injustice. In 1984, ASA shifts its focus to the basic social unit- the family; recognizing that women's critical role must be play in development. In the late 1980s, ASA began to incorporate

[1] Professor, Department of Politics and Public Administration, Islamic University, Kushtia;

[2] Assistant Professor, Department of Politics and Public Administration, Islamic University, Kushtia.

management skills for income generating projects and stressed the importance of savings in development education efforts. At this point, credit delivery came as a quite natural extension of its success with its development education to rural poor women (Rashid, 1997; Zamena, 2003). There are 5,988,134 active members as of December 2005 of which 96 percent are women (ASA Annual Report, 2005).

Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) was established in 1972 in response to a humanitarian relief oriented need. It was also the first NGO that came forward with the micro-credit program for the betterment of the rural poor. Despite having one of the largest micro finance operations in the world, BRAC is not exclusively an MFI. It has equally large programs in health, education, employment generation, human rights and other capacity development approach (Nabi and Ahmed, 2001:213). BRAC disbursed its first tiny loans in the mid-seventies to groups of artisans and other poor villagers, to finance their income generating activities. It initiated its major credit activity in 1979, and it has been involved in micro finance since then. In 1989, BRAC began its own bank, now operating as the Rural Credit Project. The bank is designed as a self-sustaining, self-financing entity that provides banking services to members of mature village organization's (VO) who 'graduate' to the bank. The BRAC has so far covered 507 upazillas/ thanas (sub-districts) of 64 districts covering total 110 million people (BRAC Annual Report 2005).

The Grameen Bank (GB) formally began operating as a specialized credit institution in 1983, a though its history can be traced back to an innovative pilot project that began in 1976. The project was initiated by Nobel laureate Professor Dr Muhammad Yunus to provide affordable credit to the poor as a means of combating poverty in rural Bangladesh. The project began by providing small collateral free loans to the rural poor for income generating activities chosen by the borrowers themselves. According to 2005 Annual Report of GB, the total number of members is 5,579,399 of which 96 percent are female. This article discusses the role of these three NGO i.e ASA, BRAC and Grameen Bank for poverty alleviation, development and what types of impacts already made in their respective program areas.

2.0 Objective of Study

The objectives of this study are the following:

- Provide an overview on the concept NGO, NGO operations in Bangladesh.

- Provide a brief overview on the background of NGOs under study.
- Identify the impact of NGO effort in poverty reduction and social development in Bangladesh along with some recommendations needed to expedite the existing efforts in Bangladesh.

3.0 Methodology of the Study

The article has been prepared specially based on the primary data and only conceptual part like NGO and background of NGO under study gathered from the secondary sources. Primary data have been collected from Kushtia districts purposefully chosen where ASA, BRAC and Grameen Bank working in the same areas. The respondents were asked to respond on issues such as the context under which they became members of the said NGOs, description of assets before being included as a member, the period of involvement, credit transactions, imparted training on human resources development, and changes in economy after taking membership of their respective organizations.

4.0 Literature Review

4.1 Concept of NGOs

The term 'NGO' refers to any voluntary non-profit agency involved in the field of development cooperation or in education and policy advocacy activities (Ahsan, 2005). The Non-governmental Organization (NGOs) in the World context is formed under ECOSOC of the United Nations (UN) a very important organ of the same. In the third world countries they are helping to promote social and cultural activities. Thus the term NGO comes from the United Nations Charter and from the preference of diplomats in the United Nations for a bland, neutral phrase (Willetts, 1996).

For their 'philosophical range' running from charity in noble and or religious sense of the term to political associations and including all sorts of local and development activities it is very much difficult to readily define NGOs. The definition of NGOs is fraught with a series of difficulties. Firstly, government has also started functioning in areas that were first the domains of social NGOs. Secondly, government has also conceived a role of partnership with the NGOs insofar as they promote social action for development. Thirdly, there is usually a strong government support in NGO programs. Fourthly, there are many government sponsored NGOs. Fifthly, the government may ban NGOs if found not conducive to its stated goals. Sixthly, NGOs might have political motivation under social goals, and therefore may not be given a legal status by the government (Padron, 1987).

Non-Governmental Organizations are not parts of the government and do not aim at making profit. Business exists to make profit and government exists to provide an essential structure of law and order to promote general welfare but NGOs typically exist to provide some services or advance some causes for the social and human welfare sections of Bangladesh.

Asian NGO coalition for Agrarian Reform and the National NGO council of Sri Lanka chalked out the following criteria of NGOs:

i. Non-governmental in the sense that it was not set up or has not been controlled by the government and it not a part or an appendage of state apparatus.
ii. Non-profit in the sense that its activities are not governed by profit considerations (capitalistic motives) Excess funds are not distributed among the members or used for private purposes. Whatever income gained is used to further the objective of the organization concerned.
iii. Non political in the sense that it is non affiliated to a political party. In other words, it is a non party social or political formation.
iv. Secondary organization, rather than a primary group or a single community organization.
v. Developmental which refers to non-government development organizations- NGOs engaged in economic, social or cultural activities which contribute to enhance the quality of life ... such activities may be on economic development (agriculture, industrial or infrastructure), social development (education, health and sanitation nutrition and housing) cultural and environmental or some combination.

Kane identifies the following characteristics of NGOs:

- It should be privately set up and structured and sufficiently autonomous in its activity and financing. This above all, is what ensures its non-governmental character.
- It should be non profit making this is what ensures its 'voluntary' or 'benevolent' character.
- It should support development. This is what ensures its 'public interest' character even if certain countries have introduced legislation to limit the areas in which this public interest can be exercised.

Norman holds that the definitions of NGOs to be evolved on four factors:

(1) Method of formation, which is voluntary on the part of a group of people.

(2) Method of governing, with self governing organization to decide on its construction, its servicing its policy and its clients,

(3) Method of financing, with at least some of its revenues draw from voluntary sources, and

(4) Motives with the pursuit of profit excluded.

Padron again identifies some of the main characteristics of NGOs such as: they are formed by individuals, who receive payment for their duties and they are private, not for-profit and operate within a legal framework. They work through development projects (or programs) to benefit people other than their own members and their financing comes from sources outside. Among the two basic traits of NGOs according to him one is benefiting other and another is NGOs sources of finance. (Padron, 1987).

Moreover, NGOs are organized entities setup by a group or sections of the people on their own initiatives or partly by external impulses to satisfy their socio-economic problems by methods and techniques of voluntary action.

However, NGO as a formal non profit, non partisan private body which comes into being as a result of personal initiative of an individual or a group of individuals to voluntarily undertake development works at the grassroots. By the farm non partisan they mention the non political characteristics of NGOs (Khan and Zafarullah, 1987).

5.0 Impact of NGO Operations in Bangladesh

5.1 On Members

5.1.1 Changes in Economy

Field data shows that in 2001, 204 households occupied 3863 decimal lands before being included as a member of ASA in my nine researched districts. 205 households' occupied 6208 decimal and 220 households possessed 6099 decimal before being included as members of BRAC and GB respectively. After five years, during my field research in 2006, the same acquisitioned 4966, 5667 and 5467 decimal lands respectively. The following table (1) schematically summarized the trend of economic conditions of members of the NGOs under my field research:

Table 1: Economic Condition of Members

Sl. No	Name of NGO	Own land before involving with NGOs		Own land after involving with NGOs		Total Respondent Interviewed
		No of Respondent	Land in Decimal	No of Respondent	Land in Decimal	
1	ASA	204	3863	235	4966	288
2	BRAC	205	6208	200	5667	288
3	Grameen Bank	220	6099	228	5467	288
	Total	**629**	**16170**	**663**	**16100**	**864**

Source: Fieldwork

The picture indicates that the loan recipients changed their economic condition in the researched districts.

5.1.2 Types of House

Field data further reveals that in 2001, before being included as loan recipients of ASA, there were only 9 *pacca*, 41 semi-*pacca* and 199 dilapidated houses. On the other hand, in my researched areas, there were only 9 *pacca*, 33 semi-*pacca* and 197 dilapidated and 4 *pacca*, 59 semi-*pacca* and 216 dilapidated houses before being included as members of BRAC and GB. The situation improves in five years. In 2006, field data reports that 11 *pacca*, 72 semi-*pacca*, 194 dilapidated, 26 *pacca*, 56 semi-*pacca* and 203 dilapidated, and 13 *pacca*, 90 semi-*pacca* and 108 dilapidated houses owned by the loan recipients of ASA, BRAC and GB respectively. Table 2 summarizes the picture:

Table 2: Types of House

Sl. No	Name of NGO	Type of House and No of Res. before involving with NGOs				Type of House and No of Res. after involving with NGOs			
		Build	H.Build	Raw	Total	Build	H.Build	Raw	Total
1	ASA	9	41	199	249	11	72	194	277
2	BRAC	9	33	197	239	26	56	203	285
3	Grameen bank	4	59	216	279	13	90	180	283
	Total	**22**	**133**	**612**	**767**	**50**	**218**	**577**	**845**

Source: Fieldwork

The picture shows that the loan recipients made improvement in their types of house in the researched districts.

5.1.3 Changes in Members' Life

Field data reports that the activities of the NGOs under study made impact on various aspects of development such as increase in savings,

children's education, adult education and awareness on sanitation and health. For example, in ASA, 133 members got awareness of water, sanitation and health, 182 members increased income, saving increased to 184 members, and 86 members sent their children to school. The members of the remaining two NGOs (BRAC and GB) made improvement in the fields mentioned earlier (see Table 3).

Table 3: Impact on the Development Index in Members' Life

Sl. No	Name of NGO	Indicators and Numbers of respondent						
		Made aware on WatSan & Health	Income increase	Savings increase	Sending children to school	Receive old/adult education	HRD	Others
1	ASA	133	182	184	86	6	16	13
2	BRAC	127	173	176	70	7	37	12
3	Grameen Bank	147	210	183	91	11	16	3
	Total	**407**	**565**	**543**	**247**	**24**	**69**	**28**

Source: Field Work

The picture indicates the improvement of loan recipients in all index of development.

5.1.4 Members' Opinion on Financial Benefit, Poverty Reduction and Dominance of NGOs on Voting

Field data shows that the activities of ASA made impact on various developmental aspects such as financial benefit, poverty reduction and NGO dominance on casting vote. Data shows that 187 members of ASA opined that they were financially benefited, 177 members told that the activities of ASA reduces poverty. On the other hand, 210 members were financially benefited from BRAC, 160 members opined that the activities of BRAC reduce poverty and a member told BRAC influences them to cast their votes in favor of a candidate of their choice. 225 members of GB opined about their financial improvement in life through the activities of GB, 176 members told that the functions of GB helps to reduce poverty and 15 members opined the involvement of GB to influence them to choose candidates of their choice at elections. The situation is summarized in the following table (Table 4).

Table 4: Member's Opinion on Their Financial Benefit, Reducing Poverty and NGO Domination to Cast Their Vote

Sl. No	Name of NGO	Number of Respondents								
		Financially benefited			NGO Reducing poverty			NGO dominates to cast vote		
		Yes	No	No. Respondents	Yes	No	No. Respondents	Yes	No	No. Respondents
1	ASA	187	95	6	177	111	0	0	288	0
2	BRAC	210	77	1	160	127	1	1	287	0
3	Grameen Bank	225	57	6	176	112	0	15	273	0
	Total	**622**	**229**	**13**	**513**	**350**	**1**	**16**	**848**	**0**

Source: Fieldwork

The survey data reported above shows a mixed reaction. The loan recipients made some improvement in poverty reduction, mostly financially benefited but got influenced by BRAC and GB for casting votes to their favorable candidates.

5.1.5 Members' Involvement with other NGOs

Survey data show that a large number of existing members of ASA, BRAC and GB were involved with other NGOs. For example, in ASA, 83 members were involved with some NGOs before their involvement with the organization and the number increased to 94 after their enrolment with ASA. Almost the same picture was found in other districts too (see Table 5).

Table 5 : Member's Involvement with Other NGOs

Sl. No	Name of NGO	Involvement with NGO before	Involvement with NGO at present	Problem faced in taking loan
1	ASA	83	94	32
2	BRAC	60	108	44
3	Grameen Bank	34	83	32

Source: Fieldwork

It means that the loan recipients of ASA, BRAC and GB are taking credit from a number of credit providing institutions.

5.1.6 Members' involvement with Development Programs of NGOs

Survey report shows that the members of ASA, BRAC and GB are mostly involved with micro credit program. In most of the surveyed districts,

members were found less involved with development programs: education, health, water and sanitation, agriculture and so on (see Table 6).

Table 6: Member's Involvement with Development Program of NGOs

Sl. No	Name of NGO	Members involved with Project								Res. Interview
		Education	Health	Micro-credit	WatSan	HRLS	WOE	Agc	Other	
1	ASA	0	3	284	2	0	0	1	0	288
2	BRAC	0	3	285	0	0	0	0	1	288
3	Grameen Bank	0	1	287	4	0	0	0	1	288
	Total	**0**	**7**	**856**	**6**	**0**	**0**	**1**	**2**	**864**

5.1.7 Difficulties with Loan Repayment and Training on Credit Management

Field data illustrated in table 7 shows that the members of ASA, BRAC and GB in all surveyed districts faced a number of problems such as sale of their goods, attachment of property due to their failure in loan repayment. Moreover, the analysis of responses shows that 86 members (25 percent) were harassed because of their failure in loan repayment. According to the principles of ASA, BRAC and GB, there is a provision of giving training to its members for efficient credit management. Our survey data shows that in most districts loan recipients of the said NGOs did not receive adequate training (see Table 7).

Table 7: Problem Faced and Training Received on Paying Loan Money

Sl. No	Name of NGO	No of Respondent has to sale/crooked their goods for paying loan		No. of Respondents Receive Training from NGO	
		Yes	No	Yes	No
1	ASA	86	202	13	275
2	BRAC	66	222	28	260
3	Grameen Bank	103	185	6	282
	Total	**255**	**609**	**47**	**817**

Source: Field Work

5.1.8 Reasons to be member of NGOs

Survey data speaks about various reasons as to why a loan recipient desires to be a member of ASA, BRAC and GB. The reasons are: poverty reduction, house construction, purchasing rikshaw (tri-cycle) and van, purchasing land, establishing tube-well, purchasing cattle, to run ones

own business. The field data on the members of ASA shows that 35 members took loan for poverty reduction, 14 members for saving increase, 6 member for house construction, 25 members for rikshaw/van, 14 members for purchasing cattle (cow), 37 members for husband/brothers starting/expansion of business, 23 members for agricultural farming. Almost all members of ASA, BRAC and GB in my researched districts took loan for the reasons mentioned above (see Table 8).

5.1.9 Credit Transaction of ASA, BRAC and GB

In this section, collected data were analysed on credit transaction of ASA, BRAC and GB for six years, from 2001 to 2006. In 2001, in BRAC for example, an amount of Taka 6917000 was disbursed to 835 recipients. Almost 90 percent of the disbursed amount was recovered from the loanee. It means that the amount of outstanding loan is non-significant. BRAC earned Taka 1000743 from this investment. The same picture prevails in two other NGOs (for details see Table 9).

5.2. Members of Civil Society

5.2.1 Civil Society's Involvement with the Activities of ASA, BRAC and GB

In order to understand the involvement of (respective) civil society with the activities of ASA, BRAC and GB, several questions such as what should be role of NGO for poverty reduction, knowledge on PRSP, involvement with politics have been asked to the concerned members and answers were also recorded accordingly. Analyzing the answers it reveals that members of civil society are hardly involved with the activities of ASA, BRAC and GB (see Table 10).

Table -10 : Civil Society Involvement with NGO's Project for Poverty Reduction in Their Respective Working Areas

Sl. No	Under the program area of NGO	Name of Project and respondents									Total respondent Interviewed
		Education	Health	Micro credit	WatSan	HR LS	WOE	HRD	Age	Other	
1	ASA	4	0	5	0	0	0	0	0	8	108
2	BRAC	5	2	2	3	0	0	0	0	10	108
3	Grameen Bank	3	1	6	0	0	0	0	4	11	108
	Total	**12**	**3**	**13**	**3**	**0**	**0**	**0**	**4**	**29**	**324**

Source: Field Work

Table -8

Causes to Be Member of NGOs

Sl. No	Name of NGO	No of Respondent with causes behind membership of NGOs														
					Purchasing different goods				Starting/Expansion of Business							
		PR	SI	HC	R/V	Land	Tube well	Cow	Own business	H/B's	FB	Ag.F	F cult	DM	HT	Other
1	ASA	35	14	6	25	23	0	14	68	37	7	23	5	12	2	25
2	BRAC	34	12	9	25	20	0	17	68	35	7	22	5	12	4	27
3	Grameen Bank	21	23	2	14	7	0	26	34	61	4	18	0	8	0	1
	Total	**90**	**49**	**17**	**64**	**50**	**0**	**57**	**170**	**133**	**18**	**63**	**10**	**32**	**6**	**53**

Source: Field Work

Table -9

Credit Transaction with members during the year of 2001-2006 under the research areas

Sl. No	Name of NGO	Credit Transaction									
		Loanee	Total Laon disbursed	Total Loan Recovery	Total loan outstanding	Service charge Earned	Total Savings mobilization	Total Savings Refund	Interest paid for savings	Net investment	Net Income
1	ASA	950	8355900	7178290	1177610	1157748	919078	314412	16983	7436822	1140765
2	BRAC	835	6917000	5291670	1302630	1000743	892156	83492	16140	6024844	984603
3	Grameen Bank	948	7521700	5895467	1304833	1095293	952847	83492	16040	6568853	1079253
	Total	**2733**	**22794600**	**18365427**	**3785073**	**3253784**	**2764081**	**481396**	**49163**	**20030519**	**3204621**

Source: Field Work

5.2.2 Opinion of Civil Society Members Regarding NGO Activities and PRSP

Regarding knowledge on PRSP, mostly of the civil society's members was not aware of it. A few of them were involved with NGO projects (Table 11). As to the dominance of NGOs in local and national politics the answers to ASA is a mix. Nearly 50 percent of the respondents agreed with its dominance which makes the civil society sensitive about the major objectives of their operation. For BRAC and GB, some respondents also acknowledged about their dominance.

Table-11: Opinion of Civil Society Members Regarding NGO Activities and PRSP

Sl No	Under the program area of NGO	Are you involved with NGO Project		Does NGO dominate the local and national politics		What about PRSP	
		Yes	No	Yes	No	I don't know	I know
1	ASA	14	94	49	59	75	33
2	BRAC	10	98	28	68	88	20
3	Grameen Bank	13	95	36	60	93	15
	Total	**37**	**287**	**113**	**187**	**256**	**68**

Source: Field Work

5.2.3 Opinion of Civil Society Members Regarding Political Involvement

In this section, data were collected from civil society members regarding political involvement of ASA, BRAC and GB for poverty reduction and whether or not activities of any branch/center of these organization was closed due to political reasons. Members of civil society opined that, as data shows, the employees of these organizations was not involved with politics for poverty reduction and to the best of their knowledge operation of any branches/centre was not closed due to political disturbances (see Table 12).

Table-12: Experience of Civil Society Members Regarding Political Involvement of NGOs

Sl No	Under the program area of NGO	NGO are benefited		NGO become unsuccessful to reduce poverty		NGO operation closed	
		Yes	No	Yes	No	yes	No
1	ASA	59	0	17	0	2	0
2	BRAC	22	76	32	7	0	12
3	Grameen Bank	18	91	14	48	2	34
	Total	**99**	**167**	**63**	**55**	**4**	**46**

Source: Field Work

6.0 Findings

The study reveals that the NGOs ASA, BRAC and Grameen Bank have remarkable achievement and impacts on member's life, housing, health and sanitation, rural economic transaction, social relationship, social education and other social development issues in their program areas through undertaking different programs and interventions. The following impacts are visible in the program area of NGOs:

(i) Changed member's lifestyle and housing condition

(ii) Reduced the poverty level of the members as well as of the areas

(iii) Increased economic transaction of areas

(iv) Developed small entrepreneurs

(v) Raised awareness of members and society on different social development issues

(vi) Increased involvement of members in community development

On the other, very few success observed in ensuring the participation of civil society members in NGO programs aiming for rural development and poverty reduction. Moreover, NGOs in some cases, found as caused for social conflict for their political motives.

7.0 Recommendations

Considering the opinions of respondents under study the following initiatives can be undertaken by the NGOs for making their efforts effective in reducing poverty and rural development:

(i) Increasing the involvement of Civil Society members in designing and implementing NGO program;

(ii) Prioritize the programs and interventions considering the local demand of the locality;

(iii) Emphasize on the local resource mobilization and utilization locally for local development; and

(iv) Avoiding political consideration in designing and implementation of NGO programs.

7.0 Conclusion

NGOs are dedicated to eliminating hunger and poverty. ASA, BRAC and Grameen Bank believe that poverty must be tackled from a holistic viewpoint, transitioning individuals from being aid recipients to

becoming empowered citizens in control of their own destinies. Over the years, they have organized the isolated poor, learned to understand their needs, piloted, refined and scaled up practical ways to increase their access to resources, support their entrepreneurship, and empower them to become active agents of change. In Bangladesh, BRAC alone works to combat poverty in 70,000 villages and 2000 slums, and reaches three quarters of the entire population with an integrated package of services for rural and urban communities. NGOs like ASA, BRAC and Gremeen Bank have learned over time to find the poorest of the poor - those who are destitute and outside the reach of GO-NGO schemes - and help them rebuild their lives from scratch and achieve financial independence.

References

Ahsan, Saifuddin, (2005), NGO Perception of Poverty in Bangladesh: Do Their Programmes match the reality? Department of Administration and Organization Theory, The University of Bergen, Norway, P. 9.

ASA, (2005) Annual Report

BRAC, (2005) Annual Report

Grameen Bank, (2005) Annual Report

Nabi, A. and Ahmed, J.(2001), 'Micro-finance in a Sustainable and Holistic Approach: Experiences - from BRAC's Rural Development Programme,' In: Sharif, I. and Wood, G. eds., Challenges for ------ Second Generation Microfinance: Regulation, Supervision, and Resource Mobilization, Dhaka: University Press.

Mario, Padron (1987), "Non-governmental Development Organizations: From Development Aid to Development Cooperation", World Development, Vol. 15. P.71.

OECD , (1998), " Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organizations, Paris

Rashed A.K.A, (1997) 'ASA 'Self- Reliant' Development Model', In: Wood, G. and Sharif, I. eds., Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh, Dhaka: University Press.

Zamena, Umme Kulsum (2003) Micro-Credit Providing Institutions in Bangladesh: An Overview, No.40. Politics