

# BANGLADESH JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY

VOLUME 17 NUMBER 2  
DECEMBER 2002

**Sayed Abdul Hye**

Address of Welcome

**বিচারপতি মুহাম্মদ হাবিবুর রহমান**

উদ্বোধনী ভাষণ: বিষয় বিষয় ও বাংলাদেশ

**Rehman Sobhan**

Conference Address: The Political Economy of the State and Market in Bangladesh

**মইনুল ইসলাম**

সভাপতির ভাষণ: রাষ্ট্র ও বাজার- বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে

**আবুল বারকাত**

ধন্যবাদ জ্ঞাপন

**Wahiduddin Mahmud**

National Budgets and Public Spending Patterns in Bangladesh: A Political Economy Perspective

**M. A. Sattar Mandal**

Rural Economy, Agriculture and Poverty Reduction Nexus in Bangladesh

**M. Asaduzzaman**

Physical Infrastructure and Economic Development

**আতিউর রহমান**

সামাজিক পুঞ্জ, মানব উন্নয়ন ও পরিবেশ : প্রেক্ষিত বাংলাদেশ

**Hossain Zillur Rahman**

Poverty and its New Challenges

**H. K. Dey**

Economists' View of Corruption: The Tension Between What is Needed and What is Possible

**Ashraf Uddin Chowdhury**

Economic Growth in Bangladesh: Is There Any Hope?

**Muhammad Abdul Mannan Chowdhury and A.J.M.Farooque**

Demand for Electrical Power and Power Tariffs in Bangladesh- A Preliminary Appraisal

**Md. Belayet Hossain**

Sources of Growth, Structural Change and the Role of Support Services to Fishery Sector in Bangladesh

**Anu Muhammad, Nurul Hoque and Amir Hussain**

Manufacturing in Bangladesh: Growth, Stagnation and Erosion

**Syed Masud Husain and Md. Ashraf Islam**

Some Basic Issues Relating to Service Marketing in the Banking Sector of Bangladesh

**M. S. Mandal**

Interaction of Productive Agents and Future of Bangladesh Economy

**Munim Kumar Barai and Md. Liakat Hossain Moral**

Poverty Alleviation Effort in Bangladesh: Involvement of Selected Banks and NGOs

**Mohammed Solaiman and Fazlul Kabir Rabbane**

Sustainable Livelihood Approach for Poverty Alleviation : An Exploratory Study of Coastal Fishing Communities in Bangladesh

**তৌফিক রহমান চৌধুরী ও মাজহারুল হাসান মজুমদার**

বাংলাদেশ: দুর্নীতির অবিমিশ্র অভয়াশ্রম



বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি  
Bangladesh Economic Association

**Bangladesh Journal of Political Economy**  
VOLUME 17, NUMBER 2, DECEMBER 2002

This volume contains selected papers presented at the Fourteenth Biennial  
Conference of the Bangladesh Economic Association  
held in Dhaka in September 2002

**Qazi Kholiquzzaman Ahmad**  
Editor

**Bangladesh Economic Association**  
4/C, Eskaton Garden Road, Dhaka-1000  
Phone : 9345996, Fax : 9345996  
E-mal : becoa@bdlink.com

# বাংলাদেশ জার্নাল অফ পলিটিক্যাল ইকনমি

সপ্তদশ খণ্ড, ১ম সংখ্যা, ডিসেম্বর ২০০২

## সম্পাদক

ড. কাজী খলীকুজ্জমান আহমদ

## সম্পাদনা উপদেষ্টা কমিটি

প্রফেসর অর্মত্য সেন

প্রফেসর নুরুল ইসলাম

প্রফেসর মুশাররফ হোসেন

প্রফেসর রেহমান সোবহান

প্রফেসর মুজাফফর আহমেদ

প্রফেসর মুহাম্মদ ইউনুস

ড. স্বদেশ রঞ্জন বোস

প্রফেসর ওয়াহিদউদ্দিন মাহমুদ

প্রফেসর ওয়াহিদ উদ্দিন মাহমুদ

জনাব মোস্তফা ফারুক মোহাম্মদ

## সম্পাদনা পরিষদ

ড. কাজী খলীকুজ্জমান আহমদ

প্রফেসর মইনুল ইসলাম

প্রফেসর আইয়ুবুর রহমান ভূঁঞা

প্রফেসর সৈয়দ আব্দুল হাই

ড. কাজী শাহাবুদ্দীন

প্রফেসর সনৎ কুমার সাহা

প্রফেসর এম.এ. সান্তার মন্ডল

ড. খালেদা সলাউদ্দিন

সম্পাদক

সদস্য

সদস্য

সদস্য

সদস্য

সদস্য

সদস্য

সদস্য

## বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি

৪/সি, ইস্কাটন গার্ডেন রোড, ঢাকা-১০০০

টেলিফোন : ৯৩৪৫৯৯৬, ফ্যাক্স : ৯৩৪৫৯৯৬

ই-মেইল : becoa@bdlink.com

মুদ্রণে : আগামী প্রিন্টিং এন্ড পাবলিশিং কোং, ২৫/৩ গ্রীনরোড, ঢাকা ১২০৫, ফোন : ৮৬১২৮১৯

# **Bangladesh Journal of Political Economy**

VOLUME 17, NUMBER 2, DECEMBER 2002

## ***Editor***

Dr. Qazi Kholiquzzaman Ahmad

## ***Editorial Advisory Board***

Professor Amartya Sen

Professor Nurul Islam

Professor Mosharaff Hossain

Professor Rehman Sobhan

Professor Muzaffer Ahmad

Professor Muhammad Yunus

Dr. S. R. Bose

Professor Wahiduddin Mahmud

Mr. Mostafa Faruque Mohammed

## ***Editorial Board***

Dr. Qazi Kholiquzzaman Ahmad	Editor
Professor Muinul Islam	Member
Professor Ayubur Rahman Bhuiyan	Member
Professor Sayed Abdul Hye	Member
Dr. Quazi Shahabuddin	Member
Professor Sanat Kumar Saha	Member
Professor M. A. Sattar Mandal	Member
Dr. Khaleda Salehuddin	Member

**Bangladesh Economic Association**

## **BEA Executive Committee 2002-2004**

- Bangladesh Journal of Political Economy is published by the Bangladesh Economic Association.
- No responsibility for the views expressed by the authors of articles published in the Bangladesh Journal of Political Economy is assumed by the Editors or the Publisher.
- Bangladesh Economic Association gratefully acknowledges the financial assistance provided by the Government of the People's Republic of Bangladesh towards publication of this volume.
- The price of this volume is Tk. 200, US \$ 15 (foreign). Subscription may be sent to the Bangladesh Journal of Political Economy, c/o, Bangladesh Economic Association, 4/C, Eskaton Garden Road, Dhaka-1000. Telephone: 9345996. E-mail : becoa@bdlink.com Members and students certified by their concerned respective institutions (college, university departments) may obtain the Journal at 50% discount.

ISSN :

### ***President***

Qazi Kholiquzzaman Ahmad

### ***Vice- Presidents***

M. A. Sattar Mandal  
M.A. Sattar Bhuyan  
Md. Ghulam Murtaza  
Mohammad Eunos  
Jyoti Prakash Dutta

### ***General Secretary***

Abul Barkat

### ***Treasurer***

Masih Malik Chowdhury

### ***Joint Secretary***

Md. Zahirul Islam Sikder

### ***Assistant Secretary***

Md. Mostafizur Rahman Sarder  
A. Z. M. Saleh  
Md. Main Uddin

### ***Members***

Muinul Islam  
A.K.M. Shameem  
Sayed Abdul Hye  
Md. Muzaffar Ahmed  
Md. Sadiqur Rahman Bhuiyan  
Toufique Rahman Chowdhury  
Toufic Ahmad Choudhury  
Md. Syedul Islam  
Mahtab Ali Rashidi  
Salehuddin Ahmed  
Jamal Uddin Ahmed  
Badrul Munir

### **Editor's Note**

It gives me great pleasure to write this note as the present volume (Vol. 17, No. 2) of Bangladesh Journal of Political Economy (BJPE) is ready for printing. This volume includes papers, including memorial lectures presented at the 14th BEA biennial conference held in September 2002 and accepted for publication after internal and external review and modifications as required, to the satisfaction of the Editorial Board. The review process is extremely important for ensuring the quality of the articles published and is strictly followed. The articles included cover a range of subjects. This volume should, therefore, be useful to readers with interest in one or the other of the subjects covered, if not in all of them. In addition, the statements made in the inaugural session of the conference have been included.

Those papers presented at the 2002 biennial conference but could not be included in this volume are being looked at again, some or all of which may be published in later volumes of the journal or in the occasional publication volume, depending on the recommendations of the reviewers and the judgement of the Editorial Board.

I wish to put on record my sincere thanks to the authors of the articles, the reviewers, and the members of the Editorial Board of the Journal. Their efforts and cooperation are deeply appreciated.

Qazi Kholiquzzaman Ahmad  
Editor, BJPE  
President, BEA

**Bangladesh Journal of Political Economy**  
Vol.17, No. 2, December 2002

**Content**

**Part I**

**Presentations at the Inaugural Session**

1. Address of Welcome 3  
- *Sayed Abdul Hye*
2. উদ্বোধনী ভাষণ 7  
বিষয় ও বাংলাদেশ  
- *বিচারপতি মুহাম্মদ হাবিবুর রহমান*
3. *Conference Address* 19  
The Political Economy of the State and Market in Bangladesh  
- *Rehman Sobhan*
4. সভাপতির ভাষণ 35  
রাষ্ট্র ও বাজার : বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে  
- *মইনুল ইসলাম*
5. ধন্যবাদ জ্ঞাপন 51  
- *আবুল বারকাত*

**Part II**

**Memorial Lectures**

6. National Budgets and Public Spending Patterns in 57  
Bangladesh: A Political Economy Perspective  
- *Wahiduddin Mahmud*
7. Rural Economy, Agriculture and Poverty Reduction 93  
Nexus in Bangladesh  
- *M. A. Sattar Mandal*
8. Physical Infrastructure and Economic Development 107  
- *M. Asaduzzaman*
9. সামাজিক পুঁজি, মানব উন্নয়ন ও পরিবেশ : প্রেক্ষিত বাংলাদেশ 117  
- *আতিউর রহমান*

10.	Poverty and its New Challenges	139
	- <i>Hossain Zillur Rahman</i>	
11.	Economists' View of Corruption: The Tension Between What is Needed and What is Possible	153
	- <i>H. K. Dey</i>	

**Part III**  
**Selected Articles**

12.	Economic Growth in Bangladesh: Is There Any Hope?	169
	- <i>Ashraf Uddin Chowdhury</i>	
13.	Demand for Electrical Power and Power Tariffs in Bangladesh- A Preliminary Appraisal	183
	- <i>Muhammad Abdul Mannan Chowdhury</i> <i>A.J.M.Farooque</i>	
14.	Sources of Growth, Sturctural Change and the Role of Support Services to Fishery Sector in Bangladesh	201
	- <i>Md. Belayet Hossain</i>	
15.	Manufacturing in Bangladesh: Growth, Stagnation and Erosion	231
	- <i>Anu Muhammad</i> <i>Nurul Hoque</i> <i>Amir Hussain</i>	
16.	Some Basic Issues Relating to Service Marketing in the Banking Sector of Bangladesh	257
	- <i>Syed Masud Husain</i> <i>Md. Ashraful Islam</i>	
17.	Interaction of Productive Agents and Future of Bangladesh Economy	271
	- <i>M. S. Mandal</i>	
18.	Poverty Alleviation Effort in Bangladesh: Involvement of Selected Banks and NGOs	303
	- <i>Munim Kumar Barai</i> <i>Md. Liakat Hossain Moral</i>	
19.	Sustainable Livelihood Approach for Poverty Alleviation : An Exploratory Study of Coastal Fishing Communities in Bangladesh	325
	- <i>Mohammed Solaiman</i> <i>Fazlul Kabir Rabbanee</i>	
20.	বাংলাদেশ: দুর্নীতির অবিমিশ্র অভয়াশ্রম	345
	- <i>তৌফিক রহমান চৌধুরী</i> <i>মাজহারুল হাসান মজুমদার</i>	



## **Part I**

### **Presentation at the Inagural Session**

## Address of Welcome

**Sayed Abdul Hye**

Convener, Conference Convening Committee

Respected Chair : Professor Muinul Islam;  
Respected Justice Habubur Rahman, Professor Rehman Sobhan, Professor Abul Barkat;  
Respected Session Chairs, Memorial Speakers, and authors of different Session papers;  
Respected BEA members and guests present;  
Beloved students;  
Ladies and gentlemen;

It is a great privilege for me to have this opportunity of welcoming you to this biennial conference of the Bangladesh Economic Association.

The broad theme of this year's conference is **State and Markets : The Bangladesh Perspective**. The Bangladesh Economic Association feels that the time is appropriate to intensively discuss and come up with policy prescriptions on the role of the state in Bangladesh. The integration of the world into a single economic order through **globalization** of markets – the goods markets, the capital markets, the money markets, and even the service markets is moving very rapidly and impacting on Bangladesh like other developing countries.

Theodore Levitt who first used the term **Globalization** in his book, **The Globalization of Markets** (1985), sees it as “a seamless or borderless, global economy”. More appropriately, it is imbued with precise sets of economic activities with precise characteristics on a global scale. The champions of free market dynamics base their arguments on the doctrine of neoclassical free market economic theory. The major actors on this global stage are Multinational Corporations (MNCs), Transnational Corporations (TNCs), Bretton Woods institutions, and World Trade Organization (WTO). Under such free market dynamics the national capitalists in connivance with the multinational corporations and the international institutions wield much influence on the national economic, and even political management. State role and even state

sovereignty are thus sometimes undermined. The advocates of globalization sometimes argue that the state must accept its shrinking role for the new “realities” of global competition and the emergence of an integrated global economy. Should we, the members of BEA, accept this proposition uncritically?

There is an alternative vision, which maintains that national identities still count, but gone are the days of the old Keynesian-Fordist notion of national production and consumption. Closed economy models, or centralized planning are of academic interest only. The new development agenda discards the notions of ‘**only-government**’ or ‘**only – market**’ based development. Governments and markets are now seen as complements to each other rather than substitutes. In some circumstances government help to create markets (e.g. the financial market in many East Asian Countries); in some others the two work together and in still others the government provide the essential regulatory framework without which markets cannot function. Joseph E. Stiglitz’s comment on the complementarity between the state and the private sector is noteworthy here. He writes, “when the government performs its regulatory role well the private sector can also perform its role well...” (Public lecture organized by BEA, Dhaka, March 14, 1999).

A critical discussion on this debate in the perspective of Bangladesh is appropriate and timely.

### **Ladies and Gentlemen**

Even the World Bank, the leading advocate of free market economy, in recent years, has occasionally advocated an increased role for the state in managing the adverse effects of **globalization**, on the condition that states practice the “good governance” guidelines set forth by the Bank. The international community for development (ICD) has also made ‘good governance’ a critical policy goal for the developing countries, particularly for Bangladesh. But crime, violence and corruption are pervasive in the country. Recently, the Transparency International (TI) has once again identified Bangladesh as the world’s most corrupt country. Whether we agree with TI or not, the truth is that corruption in the country is widespread and has been the major impediment to development – economic or social. Crime, violence and widespread corruption in the government sector including the law enforcing agencies, must be controlled without further loss of time for securing good governance and creating an environment congenial to uninterrupted socio-economic development. This is the responsibility of the state, only of the state.

### **Fellow Economists**

May I take you for a while little beyond pure economics and provoke the thoughts of the political policy makers. Bangladesh is legislated by just one-chamber Parliament. 300 members of Parliament (MPs) decide the fate of about 130 million people. On the average one MP represents more than 0.43 million people whom the representing MP can never meet personally and know their problems. This creates corrupt and vested interest intermediary groups between the MP and the people of his constituency. The MP becomes vulnerable to corruption and lacks transparency. This is a mockery of democracy. Under the circumstances can we think of some sort of a **federal parliament** with one at the division level, in addition to a strong local level government? What I am trying to make is that the existing one-chamber parliament in Bangladesh be transformed into two Houses – Upper House and Lower House. This I think, will ensure transparency in the government sector; improve law and order situation; control corruption; address regional, local, and ethnic problems better; and in the process help ensure good governance.

### **Fellow Participants**

For three days from today you will be discussing and drawing conclusions on different aspects of this year's conference theme. There are **Seven** academic sessions, in addition to this inaugural session and a plenary session at the end of the conference. The seven academic sessions are :

1. State, Market and Institutional Transformation;
2. Rural Economy, Infrastructure, Agriculture, and Local Government;
3. Industrial Sector, and Financial Sector;
4. Human Development, Social Capital, and Environment;
5. Poverty and Disparity;
6. Economics of Corruption; and
7. Trade, Investment and Foreign Aid.

You will be happy to note that each of these sessions is dedicated to the memory of an eminent economist who is no longer with us, but whose thoughts, teachings and contributions are still very alive and influence us. Thus, the sessions are dedicated respectively to the memory of Late Prof. M. N. Huda, Late Prof. A. F. A. Hussain, Late Prof. Malik Khasru Chowdhury, Late Dr. Mazharul Huq, Late Prof. A.N.M. Mahmood, Late Dr. Abdul Ghafur, and Late Prof. M. Akhlaqur Rahman.

In addition to the memorial lectures a number of relevant papers will be presented in each session. This year many respected members wanted to present papers. But for time constraint, we could not accommodate all the papers. So, the executive

committee and the editorial board had to be little selective. We are sorry for those who have been left out.

### **Fellow members**

Economists of the country have had associated themselves directly or indirectly and sometimes marginally in the process of identifying hindrances to development particularly, pro-people socio-economic development, and addressing the pressing economic issues and suggesting ways out, all through. As in the past, during the tenure of the present executive committee such activities of the BEA continued. In this context we may remember the BEA seminars, roundtables etc. on national issues like Gas and Gas exports; Sea ports; Education and Violence in the Campus; Globalization; Foreign Aid; Budget, etc. Unlike many other professional associations BEA always remained above trade unionism, and dedicated itself to address issues which are national in character. BEA always work for combating inequity, poverty, environmental degradation and any anti-people activity. I am confident that the Association will continue to do so.

### **Ladies and Gentlemen**

We hope that the papers to be presented in the academic sessions will be the catalyst for discussion and the appeal will not end up with the ending of the sessions or the conference. I hope the ferment of ideas generated from this conference will have its impacts not only on us but also on the policy makers.

With this hope I, on behalf of the Bangladesh Economic Association, welcome you all to this Biennial Conference.

Thanking you.

উদ্বোধনী ভাষণ

## বিষয় বিষয় ও বাংলাদেশ

মুহাম্মদ হাবিবুর রহমান  
সাবেক প্রধান বিচারপতি

ও

সাবেক প্রধান উপদেষ্টা  
তত্ত্বাবধায়ক সরকার, ১৯৯৬  
গণ-প্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ

বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি আমাদের দেশের এক অতীব গুরুত্বপূর্ণ সংগঠন। এই সমিতি কর্তৃক আহত সম্মেলনে ও সভায় দেশী ও বিদেশী বহু গুণীজন ও বিদগ্ধপণ্ডিত বক্তৃতা করে গেছেন। আজ সমিতির ১৪তম দ্বিবার্ষিক সম্মেলন উদ্বোধন করার জন্য আমাকে আমন্ত্রণ জানিয়ে সমিতির কর্মকর্তাবৃন্দ আমাকে যে সম্মানিত করেছেন তার জন্য আমি বড়ই কৃতজ্ঞ বোধ করছি। আপনাদের অশেষ ধন্যবাদ।

ষোড়শ শতাব্দীতে ভৌগোলিক আবিষ্কারের ফলে পৃথিবীতে প্রথম বিশ্বায়নের শুরু হয়। তার পুরো ফায়দাটা ইউরোপীয় ঔপনিবেশিক শক্তিগুলো সাফল্যের সঙ্গে অগ্রসর করে। শিল্পবিপ্লব, বৈজ্ঞানিক গবেষণা এবং নতুন যন্ত্রপাতির উদ্ভাবনা, মুদ্রণশিল্পের সঙ্গে সঙ্গে শিক্ষার প্রসার, সীমিত দায়বদ্ধ কোম্পানি আইনের উদ্ভব ইত্যাদি এক জটিল প্রক্রিয়ায় আধুনিক ইউরোপীয় অর্থনীতির জন্ম। অর্থনীতি সম্পর্কে সেখানে বিতর্কের শেষ নেই। অ্যাডাম স্মিথ, রিকার্ডো, কেন্জ, হায়েক, ফ্রিডম্যানরা সবাই এক সুরে কথা বলেননি। একেক সময় একেক ব্যবস্থা আশ্চর্যজনকরকমভাবে সাফল্য লাভ করে। মার্ক্যান্টাইলিজম অনেক দিন রাজত্ব করে। ফ্রি ট্রেড বা মুক্তবাণিজ্য সমাজতন্ত্রবাদীদের নিয়ন্ত্রিত বা পরিকল্পিত অর্থনীতির সঙ্গে বোঝাপড়া করতে বাধ্য হয়। কল্যাণকামী রাষ্ট্রের ধ্যান-ধারণা এখনও টিকে আছে। সামন্ত অর্থনীতি থেকে সোভিয়েত রাশিয়া এমন দ্রুতগতিতে আধুনিক যুগের দরজায় ধাক্কা দেয় যে, মৌলবাদী পুঁজিবাদীরা সপ্রশংসদৃষ্টিতে, অন্তত স্পুটনিক-উৎক্ষেপণ কাল পর্যন্ত, সোভিয়েত রাশিয়ার অর্থনীতি ব্যবস্থার পর্যালোচনা করতে থাকে।’

ঊনবিংশ শতাব্দীর চল্লিশের দশকে ব্রিটেন যে মুক্তবাণিজ্যের মন্ত্রে প্রভাবিত হয়ে প্রভাবিত হয় কর্ন ল আইন তুলে দিয়ে অদক্ষ দেশী কৃষকদেরকে বিদেশীদের সঙ্গে প্রতিযোগিতায় টিকে থাকতে উদ্বুদ্ধ করার জন্য ব্যবস্থা নেয়। তার পূর্বে প্রায় দেড়শ বছর ধরে মুক্তবাণিজ্যের সব আইন-রেওয়াজ ভঙ্গ করেই দেশটি শিল্পায়নে সাফল্য লাভ করে। সাতসমুদ্রে ব্রিটিশ নৌশক্তির প্রাধান্যের কারণেও দেশটির অভূতপূর্ব বাণিজ্যবৃদ্ধি সম্ভব হয়েছিল। মার্কিন যুক্তরাষ্ট্র যখন উন্নয়নশীল দেশ তখন লেসে ফেয়ার-বাণিজ্যে সরকারের হস্তক্ষেপ না-করার নীতির কথা কেউ বলত না। যখন দেশটি উন্নত হয়ে শক্ত ও

প্রবল হলো, বিশেষ করে দ্বিতীয় মহাযুদ্ধের পর, তখন এমন তত্ত্ব প্রচার করা হলো যেন জন্মলগ্ন থেকে মার্কিন যুক্তরাষ্ট্রে মুক্তবাণিজ্য বা মুক্তবাজার নীতি অনুসরণ করে আসছে। দেশটির জন্ম এবং স্মিথের ওয়েলথ অব দ্য নেশনসের প্রকাশ একই বছরে। ফ্রান্স বা স্পেনের মতো মারক্যান্টালিস্ট নীতি অনুসরণ না করলেও মার্কিন যুক্তরাষ্ট্রে, বিদেশী পণ্যের ওপর শুল্ক আরোপের মাধ্যমে প্রায় দেড়শ বছর ধরে দেশীয় বাণিজ্যকে মদদ দিয়ে বাইরের প্রতিযোগিতা মোকাবিলা করতে সাহায্য করে।

পুঁজিবাদের দুর্দিন ছিল পুরো ঊনবিংশ শতাব্দী ধরে। ১৯১৭ সালে তার নাভিশ্বাস ওঠে। ১৯২৯ সালে তাকে যে মরণদশা পেয়ে বসে তার থেকে ১৯৩৩ সালের পর সরকারের সেবা-শুশ্রূষায় সুস্থ হয়। সরকারের খবরদারি মুক্তবাজারের প্রবক্তারা পছন্দ করেননি কোনো দিন। সাম্প্রতিক সমাজতন্ত্রের একটা বড় ধরনের পতনের ফলে ইঙ্গ-মার্কিন অর্থনীতিবিদরা একটা ভাব করছেন যে, ১৭৭৬ সালে অ্যাডাম স্মিথের দ্য ওয়েলথ অব নেশনস প্রকাশিত হওয়ার পর সারা বিশ্বের অর্থনীতি মুক্তবাজারের সূত্রমতে সব ঠিকঠাকই চলে এসেছে। সারা বিশ্বে প্রায় ২০০ বছর ধরে ইংরেজিভাষী ইঙ্গ-মার্কিন শক্তি দুটো যে প্রাধান্য বিস্তার করে, সেই প্রভাববলয়ে বাস করে দ্বিতীয় বা অন্য কারো কথা শোনার আমাদের সুযোগ হয়নি।

আমরা ইংরেজদের উপনিবেশ ছিলাম। ইংরেজি ভাষার বাইরে বৃহৎ যে বিশ্বের অবস্থান তার প্রধান প্রধান দেশ সম্পর্কেও আমাদের জ্ঞান ছিল অতি সীমিত। মুক্তবাজারের যে তত্ত্ব ইঙ্গ-মার্কিন দার্শনিকরা দিচ্ছেন, তা কি জার্মানি ও ফ্রান্সে পুরোপুরি গ্রহণ করা হয়?

ইউরোপের মহাদেশীয় ভূখণ্ডে বাজারের সাফল্যের অবশ্যম্ভাবিতায় বিশ্বাস করেননি জার্মান অর্থনীতিবিদ ফ্রিডরিক লিস্ট এবং তাঁর প্রভাব রাশিয়া, জাপান ও চীনের অর্থনীতিবিদদের কর্মতৎপরতায়ও বেশ পরিলক্ষিত হয়।

ইঙ্গ-মার্কিন চিন্তাধারায় স্বয়ংক্রিয় উন্নয়ন, ভোগের জন্য পণ্য সরবরাহ, ফলাফলের চেয়ে প্রক্রিয়ার প্রতি ও সমষ্টির চেয়ে ব্যাপ্তির প্রতি অধিকতর গুরুত্ব প্রদান ইত্যাদির ব্যত্যয় অ্যাডাম স্মিথের লেখার মধ্যেও ছিল। স্মিথের কাছে যুদ্ধ সবচেয়ে শিল্পকলা এবং ইংল্যান্ডের নৌ-পরিচালনার আইন বিজ্ঞতম বাণিজ্যিক কানুন। তিনি রাষ্ট্রের সংরক্ষণমূলক বিধান প্রণয়ন এবং শুল্ক আরোপের পক্ষপাতী ছিলেন। কেউ কেউ বলেন, বাজারের ব্যর্থতার দিকে লক্ষ করে স্মিথ হয়তো আজ সরকারের হয়ে ওকালতি করতেন যেমন অতীতে করছেন মার্কিন যুক্তরাষ্ট্রে আলেকজান্ডার হ্যামিল্টন, ব্রিটেনে কেনজ্ এবং অন্যান্য দেশে তাঁর অনুসারীরা। জাপান, কোরিয়া, তাইওয়ান, সিঙ্গাপুরের অর্থনৈতিক কাঠামোয় সরকারের স্থানকে কোনো মতেই নগণ্য বলা যাবে না। বাজারের তথাকথিত স্বয়ংক্রিয় উন্নয়নে এসব দেশ বিশ্বাস করেনি। সমাজতন্ত্রী দেশগুলোতো বটেই, মিশ্র অর্থনীতির প্রবক্তা ভারত ও তার অনুসারী দেশগুলোও অর্থনৈতিক উন্নয়নে সরকারের ভূমিকাকে বেশ গুরুত্ব দিয়ে এসেছে। এ প্রসঙ্গে *ওয়াল স্ট্রিট জর্নালের* কলামিস্ট ওয়াল্ট মসবার্গের একটা কথা মনে হলো। তিনি বলেছিলেন, 'জাপান হচ্ছে পৃথিবীর সবচেয়ে সফল কমিউনিস্ট দেশ।' আসলে এটি এমন একটি দেশ যেখানে কমিউনিজম বা রাষ্ট্রীয় নিয়ন্ত্রণ বাস্তবে কাজ করে। শীতল যুদ্ধের সময় জাপান এত সঞ্চয়ের স্তূপ গড়ে তোলে যে বিশ্বায়নের প্রথম দশকের ধাক্কাটা দেশটা সহজে সহ্য করতে পারে। কোরিয়া জাপানকে অনুসরণ করে, কিন্তু সঞ্চয় তেমন করতে পারেনি। তাই ধাক্কা সামলাতে দেশটাকে কষ্ট করতে হয়েছে।

সাম্রাজ্যবাদী রাষ্ট্রগুলোর উত্থানকালে মুক্তবাজারের নৈতিকতা প্রসঙ্গে সঠিক দর নির্ধারণ, ভোক্তার স্বার্থ ইত্যাদি প্রশ্নগুলো অবলীলাক্রমে অবহেলিত ও পরিত্যক্ত হয়। প্রতারণা, চুক্তিভঙ্গ, দুর্বলের প্রতি অসম প্রভাব বিস্তারের ঘটনা ঘটে অহরহ।

যেকোনো অর্থনৈতিক ব্যবস্থার গ্রহণযোগ্যতা ও স্থায়িত্ব নির্ভর করবে সমাজ কীভাবে সরকার ও বাজারের ব্যর্থতা প্রতিহত করে এবং এহেন ব্যর্থতার জন্য যে জাতীয়, সামাজিক ও নৈতিক পুঁজি যে অবক্ষয় ঘটে তা কিভাবে রোধ করা হয়।

অধিকতর প্রবৃদ্ধির জন্য দেশের মানবসম্পদ ও ভৌত পুঁজিকে কীভাবে ব্যবহার করা হয় সে নিয়ে আজকাল তত্ত্বগত পার্থক্য অনেক কমে এসেছে। সরকার আইনশৃঙ্খলা, শিক্ষা, গবেষণা, যোগাযোগের দায়িত্ব নিলে, মুনাফার স্বার্থে দেশী-বিদেশী বিনিয়োগ হবে এবং মুক্তবাজারের সুফল আশা করা যায়। দারিদ্র্য বিমোচনে সামান্য অগ্রগতিও টেকসই উন্নয়নে বড় সহায়ক হবে। সবাই এমন কথা বলছেন।

বাজারের সাধারণ ধর্ম সস্তায় ক্রয় ও আক্রমণ বিক্রয়। সেই বাজারে যে প্রতিযোগিতায় টিকবে সে বাঁচবে। যে টিকবে না তাকে দেউলিয়া ঘোষণা করতে হবে। অনেক টাকা-পয়সা খরচ করে আমাদের দেশে দেউলিয়া আইন হয়েছে, তার প্রার্থিত ফল কই, দেখা তো যায় না। ঋণের তফসিল পরিবর্তনের নানা আইনি কারসাজিতে ঘোর খেলাপিও বাজারে সদস্তে বিচরণ করে বিদেশে সরকারপ্রধানের সফরসঙ্গী।

আন্তর্জাতিক বাজার দয়ামায়াহীন। সেখানে দরকষাকষি করতে গিয়ে লোকসান দিয়েও মাল বিক্রি করতে হয়। কমপ্যারেটিভ কস্ট-তুলনামূলক ব্যয়ের সুযোগকে হাতে ধরে কেউ বিনষ্ট করে না। বেশি হিসেবিদের মুক্তবাজারে হাড্ডাহাড্ডি প্রতিযোগিতায় অংশ নিতে ভয় করে। বুদ্ধি নিতে হিম্মত লাগে। তারই আর এক নাম উদ্যোগ। এই উদ্যোগ ব্যক্তিগত উদ্যোগের নব অবতার গণেশায় নমঃনমঃ করছেন সাম্প্রতিককালের বহু অর্থনীতিবিদ। শুধু পোশাক পরিচ্ছদে নয়, জ্ঞানের জগতে বিশেষ করে সমাজবিজ্ঞানের জগতে চোখধাঁধানো হালফ্যাশনের অতুলিত্তি বিভ্রমের সৃষ্টি করে।

মুক্তবাণিজ্যের মোন্দা কথা, টাকার জোর যার বাজার তার। যে মুক্তবাজার মুক্ত বিনিয়োগের কথা বলে সে বাজারে দরিদ্র দেশের প্রবেশাধিকার নেই। দরিদ্রের শ্রম অবশ্য দেশী-বিদেশী সকল মুনাফাখোরীদের কাছে বড় আকাঙ্ক্ষিত বিষয়। না খেয়ে মরার চেয়ে গায়েগতরে খেটে জীবন গুজরান করতেই হবে শ্রমিকদের, সে শ্রমিক ধনী দেশের বা দরিদ্র দেশের হোক। ধনী দেশের কর্তাদের কাছে তাঁদের দেশের শ্রমিকস্বার্থও তুলনামূলকভাবে তেমন প্রাধান্য পায় না। শ্রমিকদের অবশ্য বচনে তুষ্টি রাখার চেষ্টা হয় এবং মানবাধিকারের নামে অনুন্নত দেশের শিশুশ্রম ও বেগারের বিরুদ্ধে মাঝে মাঝে সোচ্চার হন মুক্তবাজারের হোতার।

বাজারানুরাগীরা বাজারের কার্যকারিতা, মাহাত্ম্য ও ভবিষ্যৎ বর্ণনা করার সময় এক মুগ্ধাবেশে অবস্থান নেয়। আজকের চলমান সংস্কৃতিতে মানুষকে মানুষ অমুক্ত রাখতেও রাজি, কিন্তু আ-বর্ণ সকলেই প্রাণনাথ বাজারকে মুক্ত রাখতে চায়। এখন বাজার ধর্ম, বাজার স্বর্গ এবং বাজারই পরম তপ। বাজার পূর্ণ ক্ষমতায় অধিষ্ঠিত হোক অর্থনীতির সেমিনারে তার জন্য প্রার্থনাসম ওম-ধ্বনি উচ্চারণ করা হয়। বাজারের পুরোহিতরা চান, দেশের সরকার বাজার-সরকার হোক। প্রয়োজন হলে বাজারের স্বার্থে জঘন্য শ্রমরশাসকের সঙ্গে যোগসাজশ করা চলবে। নির্বাচিত সরকারকে উৎখাত করে সামরিক শাসনের পথ প্রশস্ত করে দিতে হবে। দুর্বিনীত শ্রমিক নেতাদের জন্ম করার জন্য নাগরিক ভোক্তাদের হাতে সসপ্যান



ও চামচা-তুলে দিয়ে পেছন থেকে উসকানি দেওয়া জায়েজ হবে। নির্বাচিত সরকারের পতনের জন্য তারা ঝনঝনা বা ডুগডুগি বাজাক না।

বাজারের অগ্রগতি ও সাফল্য অনেকাংশে নির্ভর করে দেশের সরকার ও সুশীল সমাজের ওপর। বাজার যে চাহিদার যোগান দিতে অসমর্থ তা সরকার বা সুশীল সমাজকে যোগান দিতে হবে এবং তা না দিতে পারলে বাজার ও সরকার উভয়েই ব্যর্থতায় ক্লেদাক্ত হবে। বাজারে ন্যায্য প্রতিযোগিতার ব্যবস্থা বাজার দিতে পারবে না। বাজারের একটা প্রবণতা রয়েছে স্বয়ং একচেটিয়া হওয়ার। একচেটিয়া বাজারের দোষময়তা থেকে কেবল সরকারই যথায়ুক্ত বিধান দিতে পারে বা সমাজের চাপে বিধান দিতে বাধ্য হয়।

বাজারতত্ত্ব ব্যক্তির আত্মস্বার্থের ওপর জোর দেয়। সেই আত্মস্বার্থ চরিতার্থের জন্য যখন কেউ লোভ, অসততা ও অনৈতিকতার আশ্রয় নেয় তখন তাকে বাজার নিয়ন্ত্রণ করতে পারে না। ধর্মের কল বাতাসে না নড়লে, বা স্বার্থের সংঘাত সম্পর্কিত ন্যায়াদর্শকে অবজ্ঞা করা হলে সরকারকে এগিয়ে আসতে হবে ভারসাম্য রক্ষা করার জন্য।

উনবিংশ শতাব্দীতে আর এক ধরনের বিশ্বায়ন হয়েছিল। নিজেদের দুর্গতির অবসানকল্পে বিশ্বের শ্রমিক 'দুনিয়ার মজদুর এক হও' বলে ডাক দিয়েছিল। সে-সময় *অস্‌ড্রন্যাশনাল* গান গেয়ে শ্রমিকদের জমায়েত শুরু হতো। এখন অনেক প্রাক্তন সাম্যবাদী দেশে আর মে-দিবস পালিত হয় না। পশ্চিম ইউরোপে সমাজবাদী কাঠামোকে অবশ্য শিকড়সুদ্ধ তুলে ফেলা সম্ভব হয়নি। বাবুশ্রমিক দলদের সফরসঙ্গীর মধ্যে আজ বহু ব্যবসায়ীকে দেখা যায়। শ্রমিক দলের নির্বাচনী কড়ি যোগান দেয় বহু ব্যবসায়ী প্রতিষ্ঠান। এখন নতুন বিশ্বায়নের যুগে অনেক পরিবর্তন এসেছে এবং আরো আসবে। ফিদেল ক্যাস্ত্রো কখনোসখনো ফ্যাটিগ ছেড়ে বিজনেস স্যুট পরছেন। চীনা নেতারা আন্তর্জাতিক সমাবেশে হান ভাষার পরিবর্তে ইংরেজি ভাষায় কথা বলছেন, দোভাষের দেয়াল ভেঙে। তাঁদের পরিধেয় বস্ত্রে তেমন কোনো দলীয় বা রাজনৈতিক উর্দির বৈশিষ্ট্য নেই। সমস্বরে বারংবার উচ্চারিত হয়- ওপেনিং টু দ্য ওয়ার্ল্ড। নিজ নিজ স্বার্থে বিশ্বের দিকে বাতায়ন খুলে দিতে চায় আজ সবাই।

শিল্প বিপ্লবের ফলে এক নতুন সমাজব্যবস্থার মানুষ স্বপ্ন দেখেছিল এবং ভেবেছিল বিজ্ঞানের বদৌলতে তা অর্জন করা সম্ভব হবে। অগ্রগতি হয়েছে বিস্ময়কর, স্বপ্নভঙ্গ হয়েছে নিদারুণ। আজ সাম্প্রতিককালের তথ্য বিপ্লবের ফলে ব্যক্তির ক্ষমতা অবিশ্বাস্য রকম বৃদ্ধি পেয়েছে। এখনকার বাম চিন্তা বিদদের কেউ কেউ বলছেন মানব উন্নয়নের যে সম্ভাবনা আজ নাগালের মধ্যে, সে অবস্থার কথা পূর্বে কোনো সমাজবাদী বা সাম্যবাদী, তাত্ত্বিকরা চিন্তাও করতে পারেননি। স্বপ্ন দেখার জন্য এখনই সময়, বড়ই সুসময়।

'বর্তমান সমাজের পরিপ্রেক্ষিতে অর্থনীতির কর্তৃত্বের সর্বোচ্চ শিখর জয় লাভই হচ্ছে সমাজতন্ত্র।' কথাটা বিংশ শতাব্দীর দুইয়ের দশকে সোভিয়েট রাশিয়ার লেনিন, না পাঁচের দশকে ব্রিটেনের শ্রমিক নেতা বিভান বলেছিলেন—এ নিয়ে মতবৈধতা রয়েছে। সমাজতন্ত্রের প্রতি এ ধরনের অনুরাগ সর্বত্র ছিল না। ১৯৬০ সালে গুনার মিরডাল বলেন, মার্কিন যুক্তরাষ্ট্রে এবং কিছুটা কম হলেও অন্যান্য ধনী ও অর্থনৈতিকভাবে অগ্রগামী পশ্চিমা দেশের পাবলিক বিতর্কে সব সময় 'মুক্ত' বাণিজ্যের অনুসারীরা প্রাধান্য বিস্তার করে থাকে। অর্থনৈতিক পরিকল্পনার ব্যাপারে প্রায় সর্বত্র একটা অখ্যাতি ছিল এবং আমেরিকায় একে বৌদ্ধিক ও নৈতিক বিকৃতি এবং এমনকি রাজনৈতিক সাবোতাশ হিসেবে বিবেচনা

করে। সাত বছর পরে জন কেনেথ গলব্রেথ অবশ্য বলছেন—‘পূর্ণ পরিকল্পিত অর্থনীতি জনগণের কাছে অপ্রিয় তো নয়ই, বরং যারা এ ব্যাপারে ভালোভাবে জানেন তারা একে সমাদরে বিবেচনা করে থাকেন।’

সমাজে নিত্যপ্রয়োজনীয় অনেক চাহিদা রয়েছে, যা বাজার যোগান দিতে উৎসাহবোধ করে না। জননিরাপত্তা, জনশিক্ষা, জনস্বাস্থ্য, আইন-আদালত দেশের যোগাযোগ ব্যবস্থা বা প্রতিরক্ষা ও পরিবেশ সংরক্ষণের দায়িত্ব বাজার নেয় না। বাজারের ব্যবসায়ীরা ঠিকাদার হিসেবে কাজ করতে পারে, লাভের আশায় গবেষণায় চাঁদা দিতে বা অংশগ্রহণ করতেও পারে, কিন্তু এসব ব্যাপারে কেউ দায়িত্ব নিতে চাইবে না এবং কোনো সুস্থ সমাজই এসব দায়িত্ব ব্যক্তি-উদ্যোগের প্রতিষ্ঠানকে সম্পূর্ণভাবে দিয়ে দিতে চাইবে না, চন্দ্রপৃষ্ঠে ব্যক্তিউদ্যোগে মহাকাশ অভিযান সম্ভব হলেও।

বাজারের ব্যবসায়ীরা কোনোদিন সামাজিক ও পরিবেশগত পরিব্যয়কে হিসাবের মধ্যে নেয় না। সরকারের হস্তক্ষেপ ছাড়া বাজারকে পরিবেশ ও সমাজের ওপর যদি অবাধ দৌলুদার করতে দেওয়া হয়, তবে চূড়ান্ত পর্যায়ে বাজারের অস্তিত্বই বিপন্ন হবে।

সামাজিক ন্যায় সম্পর্কে সমাজের যে মূল্যবোধ বিরাজ করে তার সংরক্ষণেও বাজারের তেমন কোনো মাথাব্যথা থাকে না। দেশের বৃহত্তর স্বার্থে, সুখম উন্নয়ন এবং শান্তিশৃঙ্খলা ও ন্যায়পরতার জন্য সরকারকে বাজার ও ভোক্তাদের মধ্যে, বাজারের মালিক ও শ্রমিকদের মধ্যে এবং বাজারে পুঁজি বিনিয়োগ ও পুঁজি সরবরাহকারীদের উদ্ভূত বিভিন্ন বিরুদ্ধ-স্বার্থের সমন্বয় সাধনের জন্য সরকারকেই মধ্যস্থতা করতে হয়।

বাজার যা নগদ পায় তাই হাত পেতে নেয়। মুনাফা ছাড়া ভবিষ্যতের তার জন্য তেমন ভাবনা নেই। দেশের মঙ্গলের স্বার্থে ও পৃথিবীর সার্বিক মঙ্গলে সরকারকে রাষ্ট্রীয় এবং আন্তঃরাষ্ট্রীয় পর্যায়ে নিয়ন্ত্রকের ভূমিকা পালন করতে হবে। শুধু বাজারের সুবিধার জন্য এবং ব্যবসার সুবিধার জন্য সরকার নিয়ম করবে, কিন্তু বাজারের দৌলুদারোকে কোনো বিধি নিষেধ আরোপ করতে পারবে না, এমন রাষ্ট্রদর্শক কোনো দেশেই নেই।

আবার, যারা সরকারভরসাকারী তাদের মনে রাখতে হবে আমাদের দেশে সরকার যানজট ঠেকাতে না পেলে সেনা মোতায়েন করেছে। সর্বোচ্চ আদালতের নির্দেশনা পালন করতে সরকার মাসের পর মাস সময় নিচ্ছে এবং সময় নিয়েও আদালতের হুকুম পালন করছে না। সংবিধান-আরোপিত কর্তব্য নির্বাহী বিভাগ অবলীলাক্রমে পালন না করে ১০ বছরের অধিক কাল কাটিয়ে দিয়েছে। সরকারি ও আধাসরকারি বিভিন্ন সংস্থা কোটি কোটি টাকার বিল পরিশোধ না করে শীর্ষস্থানীয় খেলাপি হিসেবে আজ চিহ্নিত। সরকারের স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতার ক্ষেত্রে সংবিধান নির্দেশিত ব্যবস্থা এ দেশে নেওয়া হয় না। এহেন দেশের সরকারের পক্ষে বাজারের চাহিদা-যোগান, উঠতি-পড়তি, লাভ-লোকসান, দরকষাকষির মাধ্যমে লেনদেন গ্রহণ-বর্জন এবং ঝড়-ঝঞ্ঝা-ধাক্কা সহ্য করে চলনসই কাজসারা স্থিতি রক্ষা কি সম্ভব? বাজারের সামান্য ভার নেওয়ার আগে সরকারকে আইনানুগত হতে হবে এবং সকল নাগরিককে সমান প্রতিযোগিতার সুযোগ এবং আইনের আশ্রয় দিতে হবে।

সমাজতন্ত্র বনাম মুক্তবাণিজ্যের যুদ্ধে সমাজতন্ত্র হেরে গেছে, যত না দার্শনিক কারণে তার চেয়ে অনেক বেশি দুর্নীতির কারণে। সোভিয়েট রাশিয়ার প্রতিষ্ঠার পর প্রায় চার দশক ধরে রক্তক্ষয়ী দুদুটো মহাযুদ্ধ এবং লাগাতার অন্তর্দ্বন্দ্ব সত্ত্বেও অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধি-হার ছিল চমৎকার। পরে প্রশাসনে ব্যাপক দুর্নীতির

ফলে রাষ্ট্রের মেধা ও বুদ্ধি প্রায় অচল হয়ে পড়ে। পুঁজিবাদী শাসন ব্যবস্থায় যখন দুর্নীতি প্রবল হয়ে দেখা দেয় তখনো বলা হয় পুঁজিবাদের আন অ্যাকসেপটেবল ফেস- অগ্রহণযোগ্য ছিঁরি-চেহারার কথা। যুগপৎ মতান্বিত ও দুর্নীতিবাজ সমাজতন্ত্রীরাই সমাজতন্ত্রের ছব্বা-মুখশ্রী বিনষ্ট করেছে।

অর্থনীতির বাঁকেবাঁকে যে বিস্ময় রয়েছে তাকে কী অস্বীকার করা যাবে? আমার মাঝে মাঝে মনে হয়, রেফ্রিজারেটর ও রঙিন টেলিভিশনের কাছে কাল মার্কস হেরে গেছেন। সোভিয়েত ব্যবস্থায় দুর্নীতি ও অনর্জিত আয় পার্টি সদস্যরা উপভোগ করতে এমনি অভ্যস্ত হয় যে এক বিরাট মাথাভারী সাম্রাজ্যিক কাঠামো হঠাৎ করে ভেতর থেকে ধসে গেল। ধরাতলে প্রতিপক্ষের কাছ থেকে একটা গুলিও ছোড়া হলো না বা আকাশ থেকে বেপথুমান কোনো তারকাও ভেঙে পড়ল না ডন বা ভল্গা নদীতে বা বৈকাল হুদে।

১৯৪৭ সালের পর সাম্রাজ্যবাদী রাষ্ট্রের সদ্যবিমুক্ত উপনিবেশগুলোতে অর্থনৈতিক মুক্তি বা উন্নয়নের জন্য সমাজতন্ত্র, নিদেনপক্ষে কেন্দ্রীয় অর্থনীতি বিশ্বের প্রায় সর্বত্র আদৃত হয়েছিল। তৃতীয় বিশ্বে মিশ্র অর্থনীতির প্রবক্তা হিসেবে ভারতের প্রভাব ছিল ব্যাপক। বার্লিন প্রাচীর ভাঙার বা সমাজতন্ত্রী রাশিয়া বিনষ্ট হওয়ার পর যদি বাংলাদেশের অভ্যুদয় হতো তবে কি এ দেশের সংবিধানে সমাজতন্ত্রের উল্লেখ করা হতো! বা এক ঢোক গিলে বা থুত্ব বলে ‘সমাজতন্ত্র অর্থাৎ অর্থনৈতিক ও সামাজিক সুবিচারের’ শব্দগুলো প্রতিস্থাপন করে সংবিধানের সংশোধন প্রয়োজন হতো! এই উপমহাদেশের দেশগুলো সংবিধানের এক দারুণ কৌতূহলোদ্দীপক সংগ্রহশালা। সংবিধানের প্রস্তাবনারও সংশোধন হয়! প্রস্তাবনা প্রক্ষিপ্ত হলে যে তা হতে পারে।

সরকার আমাদের দেশে আমাদের মা-বাবা হিসেবে চিহ্নিত। আমরা আমাদের সমস্যা পূরণের জন্য স্বভাবত সরকারের প্রতি মুখাপেক্ষী। ব্রিটিশ-পূর্ব সরকারের সময় সমাজের দিকে মানুষ তাকিয়ে থাকত। সরকারের সঙ্গে খাজনা দেওয়া ছাড়া তেমন সম্পর্ক ছিল না। সরকারের ক্ষমতা ও দাপট বৃদ্ধির সঙ্গে সঙ্গে সর্বত্র মানুষের সরকারনির্ভরতা বৃদ্ধি পেয়েছে, আমাদের দেশেও।

আজ রাষ্ট্রীয়ত্ব বা জাতীয়করণ শব্দদ্বয় কোনো কোনো অর্থনীতিবিদদের কাছে একেবারে অশ্রাব্য শ্রুতিকটু বলে মনে হয়। এখানে মনে রাখা দরকার বাংলাদেশে বিংশ শতাব্দীর শেষার্ধের পাট, ব্যাংক ও বীমা জাতীয়করণের কথা বারবার উঠেছিল। যুক্তফ্রন্টের একুশ দফায় অর্থনীতির যেসব প্রশ্ন ওঠে তা সব রাষ্ট্রের অপার ক্ষমতায় বিশ্বাসী মনের কথা। রাষ্ট্রক্ষমতায় বিশ্বাসী রাজনীতিকরা অর্থনীতিবিদদের দুই অর্থনীতির আলোকে ছয় দফা থেকে, অবশেষে এক দফায় স্বাধীন রাষ্ট্রের লক্ষ্যে নিজেদেরকে নিয়োজিত করলেন।

স্বাধীনতার পর অতি শিগগিরই, চার বছরের কম সময়ের মধ্যে, ১৯৭৫ সালের হত্যাকাণ্ডের পর রাষ্ট্রনির্ভরতার পরিবর্তে ব্যক্তি-উদ্যোগের কথা বেশ জোরেশোরে বলা হলো। ‘টাকা কোনো সমস্যা নয়’-এমন সব উদ্ভট কথাও শোনা গেল। বেসরকারি উদ্যোগে ব্যাংক-বীমার প্রসারে এবং সরকার ব্যর্থতার কারণে যে খেলাপি সংস্কৃতির জন্ম হলো তার সঙ্গে ডাকাতজমিদাররা মিলে আজ দেশের অর্থনীতিতে এক ভয়াবহ অবস্থার সৃষ্টি হয়েছে।

বাংলাদেশ যে ‘নিতল বুড়ি’ নয়, তা প্রমাণ করার জন্য এখন গলদঘর্ম গবেষণার প্রয়োজন নেই। তবে বুড়িটি নিশ্চিন্দ্রও নয়। যার হাতে বুড়ি তার সদিচ্ছা, অপ্রত্যয় ও সাহসের অভাব রয়েছে। দেশের মালিকের হাতছাড়া হয়ে বুড়িটি অপাত্রে পড়েছে কয়েকবার। দেশে ন্যায্যতার শৃঙ্খল ভগ্ন হয়েছে। গত

ত্রিশ বছরের দুজন রাষ্ট্রপ্রধানকে হত্যা এবং অসংখ্য অস্বাভাবিক খুন জখম দুর্নীতির প্রতিকার না হওয়ায় উন্নয়নের জন্য এক প্রয়োজনীয় সুস্থ ধারাবাহিকতায় ছেদ পড়েছে। সাত্ত্বনা, রাজনৈতিক বিশৃঙ্খলা ও উপপ্লব সত্ত্বেও দেশে গৃহযুদ্ধ বাধেনি। আফ্রিকার বহু দেশ আজ গৃহযুদ্ধের কারণে বড়ই বিপন্ন। মন থেকে অবশ্য আশঙ্কা দূর হয় না। আইনশৃঙ্খলার ক্রমাবনতি এবং শাসন ব্যবস্থায় ব্যাপক অনিয়ম ও অনাচারের জন্য দেশটি এক নম্বর দাগি দুর্নীতিবাজ হিসেবে চিহ্নিত হয়েছে পরপর গত দু বছর।

তবে ভরসা, অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধি ধীরে ধীরে বেড়েছে। সত্তর দশকের শতকরা এক ভাগের কম প্রবৃদ্ধির হার আশির দশকে ১.৮% এবং নব্বই দশকে ৩% ভাগের উপরে উঠেছে। গালভরা সুশাসনের কথা বলব না। হতাশাব্যঞ্জক নয়, আশাব্যঞ্জকও নয়, চলনসই কার্যকর শাসন ব্যবস্থা থাকলে দেশের বর্তমান বিনিয়োগ ও উৎপাদন হেসেখেলে প্রবৃদ্ধির হার আর ২% ভাগ বাড়ত। নব্বই দশকে দারিদ্র্যের হার ৫৯% থেকে কমে ৫০% দাঁড়িয়েছে। তবে ৮৮টি উন্নয়নশীল দেশের বাংলাদেশের অবস্থান ৭২তম। মানব উন্নয়নে বিশ্বের ১৭৩টি দেশের মধ্যে আমাদের অবস্থান ১৪৫। এই সব নৈরাশ্যজনক পরিসংখ্যানের মাঝে আমার কাছে এটা একটা বড় খবর যে, গ্রামীণ পরিবারের উপার্জনকারীদের ৫২% জন আজ অ-কৃষি কর্মকাণ্ডের সঙ্গে সংশ্লিষ্ট। ১৯৮৭-৮৮ সালে সেই হার ছিল ৩৭%। পেশাগত চলমানতা, যান্ত্রিক সেচ, যান্ত্রিক চাষ, রাস্তাঘাট ও শিক্ষার প্রসারের ফলে এবং গ্রামবাসীর চাহিদা ও আকাঙ্ক্ষার পরিবর্তনের ফলে কৃষিভিত্তিক বৃত্তি ১৬% কমেছে এবং কৃষি শ্রমিকের সংখ্যা অর্ধেক কমেছে।

শতাব্দী উন্নয়নের লক্ষ্যমাত্রার কোনো কোনো ক্ষেত্রে আমরা কিছুটা সাফল্য অর্জন করেছি। পাঁচ বছরের নিচের শিশুদের মৃত্যুর হার কমেছে। প্রাইমারি স্কুলে ছাত্রসংখ্যা বেড়েছে। কিন্তু অতীতে যে সাফল্য অর্জন করা হয়েছে তা ধরে রাখা কঠিন হয়ে দাঁড়িয়েছে। বিদেশী মহাজন ও অর্থনীতি-পরামর্শকদের মতে, আমরা যথাযোগ্য কাঠামোগত সংস্কার করিনি। বাজেট ঘাটতি বিপজ্জনকভাবে বেড়েছে। রাষ্ট্রীয়ত্ত সংস্থাগুলোর বড় বিপন্ন অবস্থা।

একটা বড় লক্ষণীয় ব্যাপার, বাংলাদেশে সরকারের ব্যর্থতা সত্ত্বেও, বাজারের ব্যর্থতা সত্ত্বেও সমাজে আনুপাতিকভাবে সেই ব্যর্থতা ঘটেনি। কৃষিখাতে, জলনিয়ন্ত্রণের ক্ষেত্রে ও শিক্ষায় আশু ফললাভের উদ্দেশ্যে ব্যক্তিগত উদ্যোগে সমাজ সাফল্য লাভ করেছে। সীমিত জনসংযোগের প্রচার মানুষকে উদ্বুদ্ধ করেছে সংস্কার এবং নবপ্রবর্তনাকে গ্রহণ করতে। মানুষ নানা ধরনের কৃষিপণ্য উৎপাদন করছে। বাড়ির চারপাশে গাছ লাগাচ্ছে। বৃষ্টির পানিও ধরে রাখার চেষ্টা করছে। যেখানে-সেখানে পানি খাওয়ার জন্য বাঙালিদের যে দুর্নাম ছিল, তা অস্তহিত হচ্ছে। বোঝাতে জানলে পাগলও যে নিজের ভালো বোঝে!

পুঁজিবাদী উন্নয়নের পেছনে মূল চালিকাশক্তি পুঁজি। আর ইতিহাসে দেখা যায় সফল জাতগুলো বাজারের হাত মুচড়েই অতিরিক্ত টাকাটা সংগ্রহ করেছে। শিল্পের প্রসার নির্ভর করে সঞ্চয় ও বিনিয়োগের ওপর কিন্তু অনুন্নত দেশে অনেক সময় সঞ্চয় ও বিনিয়োগের মধ্যে একটা বিরোধ জমে ওঠে সুদের আদর্শ হারকে কেন্দ্র করে। বর্তমানে আমরা সুদের হার নিয়ে নানা ধরনের হিমশিম চেষ্টা করছি, যাতে বিনিয়োগে খাটানোর জন্য আরো বেশি পুঁজি পাওয়া যায়।

তত্ত্বকথা হিসেবে আমাদের দেশে শেয়ারবাজারের কথা অসংখ্যবার বলা হয়েছে। সেই বাজার সাধারণ আনপড়, নিবিড়ের নাগালের বাইরে। সেই বাজার তারা বোঝে না, সেখানে বিনিয়োগ করতে সাহস পায় না। বরং তারা দেশীয় প্রথায় জমি রাখবে, খাইখালাসিতে বিনিয়োগ করবে এবং মরসুম অনুযায়ী

দাদন দেবে বা মাল কিনে রাখবে, দর উঠলে বেশি দামে বিক্রি করবে। আমাদের দেশের বাজার সম্পূর্ণ বিশ্বাসের ওপর। আইনি পরামর্শের জন্য ক্রেতা-বিক্রেতারা তেমন খরচ করতে চায় না। এমন সীমিত বাজারের অভিজ্ঞতা নিয়ে বিশ্বাসনের সমুদ্রে যাতে নাকানিচুবানি কম খেয়ে আমরা ভেসে থাকতে পারি সে ব্যাপারে সরকারকেই ভাবতে হবে, তা যতই দুর্নীতিপরায়ণ হোক না কেন!

নৈতিকতা সম্পূর্ণ বর্জন না করে তবে তাকে তেমন গুরুত্ব না দিয়ে নয়া ধ্রুপদী অর্থনীতিবিদরা যে প্রকৌশল-অর্থনীতির কথা বলছেন, দক্ষিণ এশিয়ায় তার আদি গুরু কৌটিল্য। অ্যারিস্টটলের সমসাময়িক অর্থশাস্ত্র-এর প্রণেতা কৌটিল্য বাস্তববাদীর দৃষ্টিতে সমাজ, রাজার কর্তব্য প্রজ্ঞানুরঞ্জনে ন্যায়প্রতিষ্ঠা ও ধর্মপালন এবং অর্থনীতির কথা আলোচনা করেছেন। অ্যারিস্টটল, রিকার্ডো, মার্কস প্রমুখ ধ্রুপদী অর্থনীতিবিদের কাছে উচিত্যের প্রশ্ন অপ্রাসঙ্গিক নয়, বরং গুরুত্বপূর্ণই। এখন যখন মানবিক অধিকার, ক্ষমতায়ন, নারী-পুরুষের বৈষম্যের অবসান ইত্যাদি প্রশাসনের লক্ষ্যবস্তু বলে বিবেচিত, তখন সরকারকে সাক্ষীগোপাল হয়ে দাঁড়িয়ে থাকলে চলবে না। সরকারের দুর্নীতির ভয়ে এবং তার ব্যর্থতায় তিজ্ঞ হয়ে মানুষ সরকারের ওপর ভরসা করে না। বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে ঋণখেলাপি, দু নম্বর লেনদেন এবং ব্যবসায় সন্ত্রাসের প্রভাব উত্তরোত্তর বৃদ্ধি পাওয়ায় উদারপন্থীরাও বাজারের গুণগান করতে তেমন উৎসাহ পায় না।

আবার মুক্তবাজারের স্বার্থে বেসরকারিকরণের কথাও পদে পদে আমাদের শোনানো হয়। যেন বোতাম টিপেই বেসরকারিকরণ করা যায়। যে সমস্ত জিনিস সরকারের করা কর্তব্য তাও সরকার ও আমাদের স্বভাবগুণে বেসরকারি হয়ে গেছে। সরকারি হাসপাতালগুলো আজ নামে মাত্র সরকারি। চিকিৎসার ওষুধপত্র ও সরঞ্জাম বাইরে থেকেই কিনতে হয়। তারপর খাসলতের গুণেই বেসরকারিকরণের কোনো সুফল দেখা যায় না। প্রায় ৫০০টি ব্যবসায়িক প্রতিষ্ঠান ব্যক্তিমালিকানায় হস্তান্তর করা হয়েছে। তার অর্ধেকের এখন কোনো নাম-নিশানা নেই। প্রতিষ্ঠানের অস্থাবর সম্পত্তি ও অন্যান্য পরিসম্পৎ বিক্রি করে নগদ হাতিয়ে নিয়ে নতুন মালিক হাওয়া।

মুক্তবাজারে বিশ্বাসী পরামর্শদাতারা আমাদের সময়ে-অসময়ে সারের ওপর ভর্তুকির বিরুদ্ধে সবক দিয়ে যাচ্ছেন। ধনী দেশে শুধু সার নয় বিশেষ বিশেষ কৃষিপণ্যের ওপর এমনভাবে সার্বিক ভর্তুকি দেওয়া হয় এবং সেই দেয়াল এতই উঁচু হয় যে তা টপকানোর ক্ষমতা কোনো দরিদ্র দেশের নেই।

মুক্তবাজারের জন্য উন্নয়নশীলদের কাছে যেসব নাছোড়বান্দা দেশ ধরনা দিচ্ছে তাদের নিজেদের দেশের কেউ ইম্পাত বা ভারী শিল্পে এমন ভর্তুকি দিচ্ছে যে দরিদ্র দেশের পক্ষে তাদের বাজারে ঢোকা মুশ্কিল। আবার কোনো কোনো দেশে কৃষিপণ্যের, ওপর এমন ভর্তুকি দেওয়া হচ্ছে যে সেখানে দরিদ্র উৎপাদকের সেখানে প্রবেশের কোনো উপায় নাই। কৃষিতে জাপান, কোরিয়া ও তাইওয়ানে তাদের ঐতিহ্য রক্ষার খাতিরে যে ভর্তুকি দিয়ে থাকে তা সহসা তুলে নেওয়া হবে না। যেসব উন্নত দেশগুলো কলার চালান নিয়ে কদলীযুদ্ধের জন্য পায়তারা করে এবং কদলী প্রজাতন্ত্রগুলোর অর্থনীতির প্রতি হুমকি হয়ে দাঁড়ায় ভবিষ্যতে তাদের কী কায়দা-কসরত হবে তা বলা মুশকিল।

চিনি, কফি, তুলা এবং অন্যান্য গ্রীষ্মমণ্ডলীয় অঞ্চলে সহজে উৎপাদনযোগ্য কৃষিপণ্যের বিশ্ববাজার আজ জঘন্যভাবে বিকৃত। ধনী কৃষিখামারের মালিকদের ভর্তুকি দেওয়া হচ্ছে বছরে ৩০০ বিলিয়ন ডলার। চিনির ক্ষেত্রে ইউরোপীয় ইউনিয়ন আফ্রিকার বিভিন্ন দরিদ্র দেশের আমদানির ওপর শতকরা ১৪০ ভাগ শুল্ক চাপিয়ে দিয়েছে এবং নিজেদের বিট-শর্করার উৎপাদকদের কেবল ১.৬ বিলিয়ন ডলার সাহায্যই

দিচ্ছে না, তাদের উদ্বৃত্ত চিনি বহির্দেশে অল্প দামে চালান দেওয়ায় বিশ্ববাজারে চিনির বাজার আজ অস্থিতিশীল। এহেন মুক্তবাজারের আশু পরিবর্তন হওয়ার কোনো লক্ষণ নেই। ধনী দেশের কৃষিখামারগোষ্ঠী মৌলবাদী মুক্তবাজারপন্থীদের খাতিরে কোনো ছাড় দেবে সে আশা করা বাতুলতা। দরিদ্র দেশের কৃষিপণ্যের উৎপাদকদের পক্ষে কমোডর পেরির মতো কেউ নেই। যুক্তরাষ্ট্রের স্বার্থে জাপানের বাজার খুলে দেওয়ার জন্য ইয়াকোহামা বন্দরে মার্কিন রণতরী হাজির হয়েছিল। চীনের মহাদেশীয় ভূখণ্ড বাণিজ্য মুক্ত করার জন্য প্রকাশ্যে-অপ্রকাশ্যে যে কূটনীতির আশ্রয় নিয়েছিল তা অনুসরণ করার যোগ্যতা বা সাহস দরিদ্র দেশের থাকার কথা নয়।

মুক্তবাজারের যারা প্রবক্তা তাদের কাছে উন্নয়নশীল দেশের তরুণরা প্ল্যাকার্ড নিয়ে দাঁড়িয়ে থাকে 'ভিসামুক্ত বিশ্ব চাই'। উন্নত দেশের ভবীরা সে কথায় ভোলে না। তাঁরা উন্নয়নশীল দেশের পণ্যের বিরুদ্ধে অ্যান্টি ডাম্পিং আইন প্রয়োগ করে।

আমরা অনেক সময় মোটা দাগের মোদ্দা কথায় একমত পোষণ করি। পাশ্চাত্য চিন্তাধারায় দেশের অর্থনীতিতে আইনকে বড় গুরুত্ব দেওয়া হয়। চুক্তি ও আদালতের রায়ের ভবিষ্যবাচ্যতা বা অগ্রকথন যোগ্যতা সম্পর্কে পুনঃপুনঃ বলা হয়েছে। এমন ঢালাও কথা শোনা যায় যে, প্রাচ্যের সমাজে আইনের তেমন গুরুত্ব নেই। এসব প্রতীচ্যকেন্দ্রিক চিন্তাধারায় এও বলা হয় যে মুসলমানদের মধ্যে সুদ প্রথা না থাকার জন্য পুঁজিবাদ গড়ে উঠেনি মুসলিম-অধ্যুষিত দেশে। বলা হয়, প্রোটোস্ট্যান্ট রিফরমেশনের মতান কোনো আন্দোলন না হওয়ায় ব্যক্তি স্বাধীনতা বা ব্যক্তি-উদ্যোগ বিকাশ লাভ করেনি। এসব ঢালাও কথাগুলোর আলুনি স্বাদ শোধরাতে কয়েক চিমটি নুন মেশাতে হবে। প্রায় সব ধর্মই তো কুসীদ প্রথার বিরুদ্ধে। ইউরোপে রিফরমেশনের পরেও ধর্মান্ধতা, অসহিষ্ণুতা ও অমানবিক শাস্তিদান প্রোটোস্ট্যান্টরা চালু রেখেছিল। ক্যাথলিক ও প্রোটোস্ট্যান্টদের মধ্যে এক সময় যে রক্তগঙ্গা বয়ে যেত তার রেশ এখনো তো সম্পূর্ণ মুছে যায়নি।

অনেকে বলেন, রাষ্ট্র বনাম বাজার মামলায় সোলে করার উদ্যোগে আদর্শিক ধ্যান-ধারণার ওপর জোর না দিয়ে বাজারের ব্যর্থতা ও সরকারের ব্যর্থতার তুলনামূলক বিবেচনাটাই মুখ্য। ভালো কথা। কিন্তু সেই বিবেচনাটা কোন তথ্য-প্রমাণের ওপরে নির্ধারিত হবে? মানুষের জীবনে যেমন, তেমনি শিল্প বা কৃষিক্ষেত্রেও একই যাত্রায় বিভিন্ন ফল হয়। কৃষি উৎপাদনের জন্য সহায়ক হতে পারে কৃষির সম্ভার-সম্ভরণের বাজার মুক্ত করে দিলে। আবার এ ব্যাপারে বাজার সম্পূর্ণ অনিয়ন্ত্রিত হলে সুষম বীজ, জুতসই যন্ত্র বা ভালো সারের জায়গায় বাজে বীজ, জোড়াতালি দিয়ে কাজ-সারা ভঙ্গপ্রবণ নিম্নমানের যন্ত্রাংশ বা ভেজাল সারে বাজার সয়লাব হতেও পারে, হয়ও। বিষাক্ত বর্জ্য সার হিসেবে আমাদের দেশে বিদেশ থেকে চালান এসেছে। অর্থনৈতিক সংস্কারে আদর্শিক গবেষণার চেয়ে তথ্যভিত্তিক নিরীক্ষা ও সংসারের অভিজ্ঞতা অনেক বেশি গুরুত্বপূর্ণ।

সামরিক ক্ষমতায় শক্তিমান যেকোনো দেশের অর্থনীতিতে প্রতিরক্ষা খাতের প্রভাব অপরিসীম। আমাদের সম্ভাব্য সামরিক ক্ষমতার সঙ্গে নিঃসম্পর্কিতভাবে আমরা সামরিক খাতে অনুপাতহীন ব্যয় করি। এ ব্যাপারে গোপনীয়তা রক্ষা করার যে চেষ্টা হয় তা গোপন থাকে না। সাধারণ লোক কিছু জানতে না পারলেও, পশ্চিমা দেশের পেশাদার মিলিটারি ও স্ট্রাটেজিক প্রতিবেদনে যথেষ্ট খবর থাকে। দেশের অবসরপ্রাপ্ত কোনো কোনো জেনারেল দুঃখ করে বলেন, এ পর্যন্ত আমাদের কোনো জাতীয় প্রতিরক্ষানীতি নির্ধারণ করা হয়নি। আমরা প্রতিরক্ষায় কোন দেশকে আদর্শ হিসেবে গ্রহণ করব?

ডেনমার্ক না সুইজারল্যান্ড?

জাতিসংঘের শান্তি ও নিরাপত্তা বাহিনীতে ওই প্রতিষ্ঠানটির ব্যয়সঙ্কোচের জন্য আমাদের মাঝেমাঝে ডাক পড়ে। সেই বাহিনীতে অংশগ্রহণের জন্য প্রশিক্ষণের প্রয়োজন। দেশের অভ্যন্তরে শান্তিরক্ষা, অন্তর্ঘাতের মোকাবিলা, জলদস্যুদের হাত থেকে নৌবাণিজ্য রক্ষা এবং হামলাকারী শত্রুর বিরুদ্ধে নিদেনপক্ষে জাতিসংঘের নিরাপত্তা পরিষদের অধিবেশন ডাকা পর্যন্ত টিকে থাকার জন্য যে-ব্যয় অপরিহার্য মনে হতে পারে তাও কম নয়।

আমরা গত ৩০ বছরে প্রতিরক্ষা খাতে যে ব্যয় করেছি তার একটা নিরপেক্ষ সমীক্ষার প্রয়োজন। রাষ্ট্রীয় উদ্যোগ দেশের দারিদ্র্য বিমোচনের ক্ষেত্রে সহায়ক না অন্তরায়? রাষ্ট্রীয় সুবিধা ভোগ করে যে রেন্ট সিকিং বা অনর্জিত আয়ের জন্য হয়েছে তার মাত্রা কেমন? এ প্রশ্নে গত ৩০ বছরে আমরা আন্তর্জাতিক ঋণসংস্থা থেকে যে ঋণ পেয়েছি তা পেয়ে আমাদের কী লাভ হয়েছে, এবং না পেলে আমাদের কী দুর্গতি হতো, তারও একটা হিসাব দরকার। অর্থনীতির ক্ষেত্রে আরো যেসব চমকপ্রদ গবেষণার অবকাশ রয়েছে তা আমার চেয়ে আপনারা ভালো জানেন।

আজ উন্নতির জন্য বড় প্রয়োজন শিক্ষার। উন্নত প্রযুক্তির জন্য দরকার বিদ্যুৎ প্রযুক্তিবিদ্যার সমুৎকর্ষ কেন্দ্র। এই বিনিয়োগ বেসরকারি খাতে হওয়ার নয়। সরকারি উদ্যোগেই এই খাতে দরাজ হস্তে বিনিয়োগ করতে হবে। সুফলের জন্য ধৈর্যও ধরতে হবে।

আজ যেমন বিশেষজ্ঞের যুগ, তেমনি সর্ববিদ্যায় চলনসই সাধারণ পরিচয় রক্ষারও যুগ। মাইক্রো-জ্ঞানের চেয়ে ম্যাক্রো-জ্ঞানের প্রয়োজন বড় গুরুত্বপূর্ণ। অ্যাডাম স্মিথ শুধু ওয়েলথ অব নেশনস (১৭৭৪) লেখেননি। তিনি দ্য থিওরি অব মরাল সেন্টিমেন্টস (১৭৫৯), লেকচার্স অন জুরিসপ্রুডেন্স, এসেজ অন ফিলজফিক্যাল সাবজেক্টস-এর প্রণেতা। জ্যোতির্বিদ্যায়ও তাঁর ছিল বিচরণ। এহেন বিশ্ববিহারী না বলেছেন, “বিদ্বান ব্যক্তির তাঁদের কল্পনার আদর্শগুলোর সঙ্গতি রক্ষাকল্পে ইন্দ্রিয়ে সাক্ষ্যপ্রমাণকেও বাদ দিয়ে দেন।” যারা মুক্তবাজারের মোসাহেবি করেন এবং অনেক ক্ষেত্রে মুক্তবাজারের গণতন্ত্রের পরিবর্তে মুক্তবাজারের চৌর্যতন্ত্রের পক্ষে সায় দেন এবং সুপারিশ করেন তাঁদের এবং তাঁদের মতবাদ সম্পর্কে শেষ কথা বলার সময় এখন আসেনি। মামলা যখন সরল নয় তখন রায় সিএডি থাকে, পরে দেওয়া হয়। আরো খুঁটিয়ে ও খতিয়ে দেখার জন্য আদালত সময় নেয়। মুক্তবাজার সম্পর্কে আমাদের অভিজ্ঞতা এখনো অপ্রতুল, বিশেষ করে যখন কত বিভিন্ন ধরনের বাজার না আমরা এখন লক্ষ করি পূর্ব এশিয়ায়, আফ্রিকায়, আরব দুনিয়ায় এবং এমনকি খোদ পশ্চিম ইউরোপের একাধিক রাষ্ট্রে।

কনফুসিয়াস বলতেন, যখন মানুষ একজন মানুষকে বড় বেশি ঘৃণা করে তখন তার তদন্ত হওয়া উচিত এবং যখন মানুষ একজন মানুষকে বড় বেশি পছন্দ করে তখনও তার তদন্ত হওয়া উচিত। বাজারের পক্ষে-বিপক্ষে এবং সরকারের পক্ষে-বিপক্ষে আজ যখন তুমুল ফাটাফাটি বাহাস তখন এ সম্পর্কে নির্মোহ গবেষণা একান্ত প্রয়োজন।

দেশে বিভিন্ন মত ও পথ, শুধু বিভিন্ন মত ও পথই নয়, সম্পূর্ণ বিপরীতধর্মী মতাদর্শের মধ্যে সহঅবস্থান ও সহিষ্ণুতা থাকা প্রয়োজন। আমাদের কৌতূহল, জিজ্ঞাসা বা অতীতচর্চা গত ৩০ বছরের মধ্যে সীমিত না রেখে, মানবজাতির সার্বিক প্রচেষ্টার পটভূমিতে নিজের দেশের বর্তমান পশ্চাদপদতা এবং ভবিষ্যৎ

অগ্রযাত্রার সম্ভাবনার কথা ভাবতে হবে ।

আপাতদৃষ্টিতে কোনো মঙ্গলময় পন্থার অনুসরণ প্রায় সকলের জন্য ভালো মনে হলেও ভিন দেশের মাটিতে একই প্রক্রিয়া অনুকরণ করে আশানুরূপ ফসল ফলে না । গ্রামীণ ব্যাংকের সাফল্যের চারা বাংলাদেশের মতো দরিদ্র ও পশ্চাৎপদ দেশে রোপণ করে তেমন ভালো ফসল হয়নি, অর্থনীতির বিষয় শুধু পরিসংখ্যান আর সারণিতে সীমাবদ্ধ নয় ।

আজ বিশ্বে যে ১.২ বিলিয়ন লোক দিনে ৬০ টাকাও রোজগার করতে না পেরে দিন গুজরান করতে বাধ্য হচ্ছে, তাদের অতি ক্ষুদ্রাংশ সরকারি খাতে কাজ করে । সারা দুনিয়ায় সরকারি খাত সঙ্কুচিত হচ্ছে । আজ রাষ্ট্রায়ত্ত্ব প্রতিষ্ঠানের অবসায়নে সরকার শুধু সোনালি মোসাফা করেই খালাস ।

মুক্তবাজারের ধকল যেন ছাঁটাই শ্রমিকদের বা বেকারের জন্য সুসহ হয় তার জন্য তাদের নতুন করে প্রশিক্ষণের কথা উঠেছে । এ ধরনের কাজ কিন্তু মুক্তবাজারের কর্তারা করবেন না । এ কাজ সরকারকে করতে হবে ।

বারো-তেরো কোটি মানুষের বেশির ভাগ লোকের ক্রয়ক্ষমতা সীমিত হলেও দেশের অভ্যন্তরীণ বাজারকে অবজ্ঞা করা ঠিক হবে না । সাধারণ মানুষের রুটি রোজগারের পথ প্রশস্ত করতে পারলে দেশের অভ্যন্তরীণ বাজারও বড় হবে । ইতিহাসে আমরা দেখেছি বৈদেশিক বাজারে- আমাদের বস্ত্রশিল্প, নীল, পাট বর্তমানে তৈরি পোশাক-ফ্যাশন, একেক সময় দারুণ সাফল্য লাভ করে । আবার বহির্জগতে চালচলন, বদলে যাওয়ার সাথে সাথে বিদেশের বাজার আমরা হারিয়ে ফেলছি । এক সময় মধ্যপ্রাচ্যের সৈন্যবাহিনীতে উর্দির সাজসরঞ্জাম, ঝালর ইত্যাদি কারুকর্ম বিক্রি করে আমরা বেশ ভালোই রোজগার করতাম । হঠাৎ সে অঞ্চলে ইউরোপীয় ফ্যাশনে ইউনিফর্ম চালু হওয়ার পর পুরনো চাহিদা হঠাৎ করে উবে গেল । পাটের রমরমা বাজার কোরিয়ার যুদ্ধ পর্যন্তও ছিল এখন নেই । এক সময় চীন দেশের জন্য ঢাকা বিমানবন্দরের দারুণ গুরুত্ব ছিল । এখন বহির্বিশ্বের সঙ্গে যাতায়াতের জন্য চীনের হাজারটা পথ । বৈশ্বিক বাণিজ্যের যে ঝুঁকি আছে তা ২০০৫ সালের পরে বাড়বে না কমবে তা এখন সঠিকভাবে বলা যাবে না । অভ্যন্তরীণ বাজারে আমাদের যে মনোযোগ দেওয়া উচিত তার আর দেরি করা সমীচীন হবে না ।

আমাদের মতো দরিদ্র দেশকে একদিকে ক্ষুদ্র অর্থ উন্নত, এবং অন্যদিকে ধনী দেশের সঙ্গে কার্যকর সম্পর্ক রাখতে হবে । ক্ষুদ্র, দরিদ্র ও শক্তিহীনের জন্য অর্থনৈতিক কূটনীতি একটা বড় আশ্রয় । আমাদের চোপায় দড় হতে হবে । জোহানেসবার্গ বিশ্ব সম্মেলনে দরিদ্র ইথিওপিয়ার প্রতিনিধি তাঁর একটি বক্তব্য, যা সকল গরিব দেশের বক্তব্য, তা সকল দেশের কাছে তিনি গ্রহণযোগ্য করতে সক্ষম হয়েছে । প্রতিশ্রুতি দেওয়া হয়েছে, বিশ্ববাণিজ্য সংস্থার নিয়মবিধির সম্মুখে পরিবেশগত সমঝোতাগুলোকে অধস্তন ভূমিকা পালন করতে বাধ্যবাধকতার চাপ সৃষ্টি করা হবে না ।

সমস্যার কেন্দ্রবিন্দুতে যে মানুষ ব্যক্তিটি আছেন তিনি কঠিন মহাশয় । তাকে পুরো বোঝা যায় না । তিনি অনেক সময় ষড়রিপুর দ্বারা পীড়িত হন । অপরের মঙ্গলের বড় অন্তরায় হয়ে দাঁড়ান । নিরুপায় প্রতিহত বা বঞ্চিত ব্যক্তি বিক্ষুব্ধ হলে তাঁর মনে ক্ষোভ গুমড়ায়, সন্ত্রাসের হাতছানি বা বিস্ফোরণের আওয়াজে তাঁর দেহমানে শিহরণ জাগায় । উৎপাদনের ক্ষেত্রে মানব উপাদানকে নিয়ন্ত্রণ করা এবং তাকে কেন্দ্র করে কোনো পরিকল্পনা করা সবচেয়ে কঠিন সমস্যা । অর্থনীতিশাস্ত্র সেই মানুষকে বাদ দিয়ে নয় । লেমা, গ্রাফ, টেবল সমগ্র চিত্রকে বোঝার জন্য যেমন সহায়ক, তেমনি অন্তরায় । বাজার অর্থনীতিতে



অসফলের স্থান নেই। অসফল প্রতিষ্ঠান দেউলিয়া হবে। সম্ভব হলে তার পুনঃসংস্কার, না হলে তার সৎকার করতে হবে। সামগ্রিক অর্থনীতিতে অসহায়, দুস্থ, দরিদ্র, রোগগ্রস্ত, সংসারযুদ্ধে পরাজিত, সামরিক যুদ্ধে বন্দি, অপরাধের জন্য কারারুদ্ধ সকলের পরিত্রাণ ও মঙ্গলের কথা চিন্তা করে। মানুষকে কোনো অর্থনীতিবিদ বলতে পারেন না, 'তুমি দেউলিয়া হয়ে যাও।' একান্ত অপারগ হলেও তাকে বলতে হবে, 'ভেবে দেখি, কী করা যায়।'

অর্থনীতি না কি ডিসম্যাল সায়াস! এমন বিষণ্ণ বিষয়ের যে অন্তর্নিহিত আকর্ষণে বড় বড় অর্থনীতিবিদ মজেছেন সেই পথে আমাদের দেশের অর্থনীতিবিদদের যাত্রা শুভ হোক, এই কামনা করে, এবং দারিদ্র্যের কর্দমে কমল প্রস্ফুটিত হলেও হতে পারে-এই আশা করে আমি আজকের মহতী সম্মেলনের উদ্বোধন ঘোষণা করছি।

## Conference Address

# The Political Economy of the State and Market in Bangladesh

Rehman Sobhan  
Chairman, Centre for Policy Dialogue

## BACKGROUND

### **Bangladesh's Policy Inheritance**

Bangladesh has been exposed to two decades of economic reforms which have been untiringly promoted by the World Bank. The underlying philosophical premise of the reforms has been the need to downsize the role of the state in economic management whilst enhancing the role of the market in guiding economic choices. As a result of these reforms Bangladesh has today attained a largely liberalized import regime, a much reduced public sector, very limited input subsidies for the agricultural sector and in the area of manufacturing a much reduced public sector where virtually no new investment has taken place in the last 15 years. In the financial sector interest rates have been largely left to the banks, where the presence of the private sector has been substantially expanded and directed credit has been largely eliminated.

However, in the interim period, at least over the last decade, the World Bank's own philosophy has been undergoing some change starting from its President James Wolfensohn and percolating down to its World Development Report (WDR). The 2001 WDR on poverty was thus a rather different document from the 1990 document. The Bank is now much less categorical on the issues of import liberalization, privatization and de-subsidization and is willing to recognize that reforms in these areas may have created some problems for those affected by the reforms. How far this flexibility in the Bank's philosophical posture is reflected in the country strategies and programmes merits investigation.

This evolution in the World Bank's thinking reflects changes in the development discourse over the course of the 1990s. It is now increasingly recognized that

neither economic growth nor poverty reduction may emerge as the inevitable outcome of the reform process. Indeed prolonged stagnation and the perpetuation of poverty appears to be more in evidence in many reforming countries throughout the Third World. The contemporary development discourse, which seems to be inadequately reflected in the policy concerns of successive policymakers in Bangladesh, argues that poverty eradication should be prioritized over growth, that policy agendas should not be externally imposed but domestically designed as well as owned. Thus, the effective implementation of any reform package depends on the quality of governance, measured in terms of the accountability and transparency of the government and its commitment to democracy and human rights.

### **The Changing Face of the Donors**

My address today to the members of the Bangladesh Economic Association argues that this shift in the development philosophy of the international agencies is likely to be of little consequence to the course of the development process in Bangladesh. The move towards establishing greater ownership over the reforms through the preparation of a *Poverty Reduction Strategy paper (PRSP)* reflects little more than a cosmetic change in the thinking of the Bank in Bangladesh or much of the Third World. PRSPs, as they have emerged in practice, have basically been built around the core of *structural adjustment reforms (SAR)* which have been imposed by the Bank on economically vulnerable countries across the world. These reforms have now been made more palatable by the emphasis on poverty reduction, captured in the commitment of more resources for human development and safety net programmes to protect the poor from the consequence of reforms. The new conditionality which is presented to all Third World Finance Ministers demands that they should come to the annual Aid Group consultations with a PRSP which incorporates all the Bank/IMF policy reforms they had already imposed on these countries over the last decade.

It is not surprising that the PRSP process in many developing countries is being viewed with some cynicism by their Finance Ministers who see it as reflecting the face of the old World Bank decorated with a new brand of cosmetics. This may be quite contrary to the thinking of James Wolfensohn who remains generally committed to poverty eradication and redirecting the mission of the Bank. But there is a sizeable gap between Washington DC and the realities on the ground in Africa or Asia. Country programme managers who are committed to a reform process put in place over the years remain reluctant to advise Finance Ministers that import liberalization is no longer an integral part of the Bank's mission in Bangladesh or that the Minister may pursue these agendas with greater flexibility in response to Bangladesh's circumstances. Nor have other, more ideologically

driven organizations such as the IMF or bilateral donors such as the United States, readily come to terms with the limitations of the SAR reform experience.

As far as these more ideological donors are concerned, most Third World countries have not done enough in the way of reforms and more pressure should be put on them to carry through reforms which are in keeping with the philosophy of the *Washington Consensus*. World Bank operatives in the field are, thus, more keen to maintain common cause at the country level with such old allies in their relations with the Government, than to reconstruct their mission in keeping with the specific needs of the host country.

### **The Declining Influence of the Donors and its Consequences**

In Bangladesh today, we are therefore, caught up within a peculiar paradox. The lead agency attempting to influence our policy agendas now lacks the conviction to sustain its inherited strategies but remains disinclined to open its mind to a genuine dialogue with domestic constituencies to promote a more creative agenda for change. Instead, the Bank and other donors are bringing in new elements into the development discourse extending from human rights, judicial reform, anti-corruption and local self-government, along with its standard package of reforms, which is at least 20 years old. However, since aid commitments to Bangladesh have remained stagnant for the last decade, the share of aid in relation to both GDP and the development budget has steadily declined. Thus, today aid disbursements are around 60% of remittances to Bangladesh by our overseas migrant workers. This declining contribution of aid to our development effort has consequently reduced the leverage of the donors in enforcing change in our policy direction or governance.

The declining influence of our donors on the policy agenda has done little to encourage successive regimes to initiate a more indigenous process of policy reform, drawing upon domestic expertise backed by a political consensus. We are therefore left with a policy package which has already lost its political legitimacy at the global level and has largely failed to realize its primary mission, either in Bangladesh or in most countries, where it has been in operation. This hiatus in Bangladesh's policymaking process has left us in a state of limbo. Our policymakers are incongruously still arguing for a reform agenda, which has gone out of fashion at the global level, in which they themselves no longer believe, and which has done little to transform Bangladesh.

## **THE NATURE OF THE BANGLADESH STATE**

### **The Deligitimisation of the State**

This incapacity to restore sovereignty to Bangladesh's policymaking process has contributed to the erosion in the credibility and authority of the state. In the eyes of the public the state had some years ago surrendered its policymaking prerogative to the donors and was seen to be more accountable to the donors than it was to parliament or the voters. Today, as the influence of the donors has eroded the state is seen to have lost its moorings, remains directionless and has limited capacity to deliver either on its own commitments to the electorate or to honour its obligations to its external partners. Such a rudderless state is progressively delegitimising itself in the eyes of its citizens, who mostly see the machinery of the state as part of the problem rather than the solution to their daily concerns.

### **The Crisis in Governance**

The erosion in the legitimacy of the state originates in the crisis in governance which has been perpetuated over successive regimes. This crisis manifests itself in the breakdown in law and order, the non-performance of the administration and the dysfunctional nature of our parliamentary democracy.

In the eyes of the citizens of Bangladesh the state is itself the source of the breakdown in law and order. The patronization by successive governments of a criminal class, who have become instrumental to the functioning of our principal political parties has brought the machinery of law enforcement into contempt. The law enforcement agencies lack the authority to enforce the law so they now only act in the service of the ruling party, in gross violation of human rights or the preservation of democratic norms. In such circumstances, law enforcement agencies, knowing that there is no premium on doing their duty, have now effectively commoditized themselves and offer whatever services the complainant or law breakers are willing to pay for.

The subordinated nature of the lower judiciary fails to guarantee to legal rights of the victims of partisan law enforcement. It is no accident that successive regimes have reneged on their commitment to separate the judiciary from the executive.

In the same way, the administration, has also been parochialised and commoditized to a point where it has effectively become dysfunctional. Successive regimes, have sought to patronise those in the administration who they think will be serviceable to the interests of the Party in power or the ambitions of particular political individuals. Conversely, those officers deemed to be linked to the outgoing regime are marginalized, persecuted and even removed from the

service. This culture of partisanship has now infected the bureaucracy to the point where professional advancement is delinked from performance or integrity and is increasingly linked to political identity and the extent of patronage accessed by an officer. This parochialised administrative culture has encouraged rank opportunism, protected corruption as well as incompetence and jeopardized the careers of committed professionals.

The bureaucracy is now divided and consumed with insecurity to a point where there is neither continuity nor the application of norms in the discharge of administrative responsibility. As a consequence the Public Services Commission, once directed by people of recognized administrative authority and integrity, has now become an instrument of political patronage and jobbery. Most agencies, engaged in delivery of goods and services or exercising regulatory functions, have now created a private market for discharging their public responsibilities. The days when bureaucrat were driven by a sense of public mission, built on expectations of professional recognition and advancement, remain in distant memory. In such circumstances the administrative system is rarely capable of implementing any policy and is largely seen as an agency for rent-seeking from the helpless citizens.

### **State Failure in Health Care**

Such a debased administrative culture has led to state failure in the delivery of virtually every public service ranging from the nationalized banks, to the ports, power, gas, water supplies and postal agencies. The health care and education services have degenerated to a point where it is a misnomer to term them as a public service. In everything from hospital beds, to clean sheets, basic diet, bandages or medicines, to the delivery of a bedpan, payment has to be made to a public service provider. Doctors and nurses are overworked and underpaid so that have taken compensatory refuge in private practice whilst remaining in public service. This often ends up in a conflict of interest. Advancement is now politicized so that the politics of the Bangladesh Medical Association has now become no less confrontational than in the conventional political arena.

### **The Crisis in the Education Sector**

The education system has been commoditised and devalued at the primary and secondary level even as we invest a growing share of the budget in this sector. Our institutions of higher learning have not so much become politicized as criminalised. What passes for student politics is really the patronization of gangs of armed businessmen who use the campus for commercial advancement and extortion in return for military services rendered to the major political parties.

This small section of commoditised musclemen, patronized by the ruling party, rule the campus while those who serve the opposition become fugitives from the law until they join the ruling party and obtain protection from the law enforcement agencies.

Teachers are divided and politicized not so much on ideological grounds but for reasons of career advancement. The factionalised teachers reach out for the patronage of political parties as much as the political parties seek to use teachers to serve their political interests on the campus. The unholy alliance between politically patronized teachers and commoditised musclemen has undermined the credibility of once famous campuses, which have throughout our history been at the vanguard of Bangladesh's democratic struggles.

Such debasement of our educational culture has introduced terror and insecurity into the lives of the great majority of students who seek nothing more than a decent education, paid for by the modest resources of hardworking parents. The great majority of the teachers, who remain dedicated to an academic life where they can professionally develop themselves, remain demoralized and unable to realize their full potential.

### **The Crisis in our Democratic Institutions**

This degeneration in virtually every agency of the state originates in the crisis in Bangladesh's democratic institutions. The greatest political asset which should have been the bulwark of Bangladesh's democratic process - the emergence of a functioning two party system - has degenerated into a bipolar system built on an almost unique state of political confrontation which has paralysed our parliamentary institutions. Whilst Bangladesh's has had three successive parliamentary elections, resulting in two changes of regime, two parliaments, from 1991-1995 and then from 1996-2001, have become dysfunctional due to the absence of the Opposition. The current parliament may follow suite if there is no demonstrable change in the political culture. A dysfunctional parliament has made it difficult to keep the government of the day accountable and has effectively disenfranchised a large section of the voting public. When parliament functions at all, projects intolerance on the part of the ruling party to the rights of the opposition, intemperance in the quality of discourse on the floor of the House and a disability to use the legislature to guide constructive debate and legislation.

The only saving grace of a decade of parliamentary life has been the role of the Parliamentary Committees in the outgoing Parliament to establish some accountability from the Executive. The device of making non-Ministers Chairmen introduced in the outgoing parliament and the participation of the Opposition in

the Committees, even when they were boycotting the parliament was a salutary example of what we may expect from a functioning Parliament. The Opposition in the Parliament is yet to realize that the best way to serve their electorate as well as their own political interests is to stay in Parliament rather than walk out at the least provocation.

A dysfunctional parliament, in turn, reflects a malfunctioning political system, where political policies are become depoliticized and are increasingly being used to pursue private agendas rather than implement political commitments. The ascendance of money and muscle in our political life has transformed the electoral process into a rich man's game where fire power has become common currency in the service of politics. Such a process has effectively marginalized women and the economically deprived from being effectively represented in our elective bodies.

## **THE ROLE OF THE MARKET**

### **From State to Market**

This deterioration in the institutions and practices of the state is compromising its legitimacy. The average citizen is disinclined to look to the state to solve their problems, and basically entertains minimalists expectations from the state that it will do them no harm rather than provide them with any effective service. The incapacity of the state to serve its citizens is encouraging people to turn to alternative agencies for the provision of goods and services, health care, education, even law enforcement. The emergence of private security agencies and the increasing resort to *ganopitai* (mass beatings) of criminals apprehended by the public, reflects the erosion in the authority of the state. Individuals families, functional groups, regional associations now look inwards to protect themselves or their families or to seek group advancement.

### **The Nature of the Market**

In such an environment of disengagement from and by the state it may be expected that market forces would increasingly come to respond to the demand for goods and services of the population. This indeed is the case in most areas of economic and public life. However, it must be kept in mind that markets operate within the political economy of particular societies which influences both their efficacy as well as the incidence of benefits to these served by or serving the market.

Markets do not function as economic text books would expect them to operate. In Bangladesh there are multiple markets for the same commodity or service.



Whether you are rich or poor, politically patronized or powerless, have connections with bank managers or service providers, determines how the market will serve you.

Markets are expected to link effective demand with supply chains, through the medium of the price mechanism. In practice, however, all demand is not always effective insofar as those who articulate such a demand may not command the resources to pay for the demand. All people want quality health care, and education for their families, but such a service may only be on offer in the best private schools and clinics. Even within this private market only a narrower segment of the population can afford to send their children to a top quality English medium school such as *Scholastica* or can avail of the *Sikder Hospital* or even *Escorts* in Delhi or *Queen Elizabeth Hospital* in Singapore, for open heart surgery.

At lower end of the market the poor can only afford the services of quacks, failed MBBS practitioners, faith healers, purveyors of traditional medicines or even compounders in pharmacies. The very poorest cannot even afford such services. The private market for health care thus ranges across a wide range of income capacities, where the size of ones purse, as much as the health compulsions of the user, structure the market linking supply and demand. It is not to be ruled out that poor families, faced with the death of a dear one, may bankrupt themselves to save that persons life so that income may not be the exclusive determinant in the resort to the market but the intensity of the demand.

Similarly the supply of education services are also structured by the effective demand of the consumer. Private educational facilities at the village level have proliferated with the incentive regime provided by the Bangladesh government to pay the salaries of all teachers in such establishments. Profit making compulsions of such private schools, however, lead to the underprovision of educational service based on use of underqualified teachers or through overinvoicing the supply of such teachers or savings on the supply of collateral facilities such as text books or blackboards.

### **Areas of Market Failure**

The market is now generally the main source for providing most goods and services in Bangladesh. In the agricultural sector private operators or suppliers provide everything from irrigation to fertilizer and pesticides or the repair of farm equipment. However, access to this market remains unequal and underserves the poorer farmers. The private sector underprovides and in many cases fails to provide, the much needed supply of quality extension services which advises farmers about the appropriate mix of fertilizer to be applied to particular soil types

or pesticide needed for a particular crop infestation. Extension services, if supplied at all by private input suppliers, often reflect a conflict of interest in providing such services.

Significantly, what the private market has failed to supply is the actual production of, for example, fertilizer. There is obviously a large effective demand for both nitrogenous and phosphoric fertilizers which is today largely met from public sector enterprises set up under the Bangladesh Chemical Industries Corporation (BCIC). The last such project to be set up through BCIC was the ill-fated KAFCO project which was a joint venture between BCIC and a consortium of foreign companies. Whilst domestic demand for fertilizer has continued to expand in the country over the last 15 years, no new investments have been made to meet this demand. The BCIC, under donor pressure to eliminate the public sector from the manufacturing sector, has not come forward to invest in this sector. However, this vacuum has not been filled by the private sector, whether local or through foreign capital investment. Investments in this sector are highly capital intensive. It would appear that the private market remains disinclined to bear the risk of such a large investment with an extended gestation period. Even though the pricing of fertilizer is now desubsidised, its distribution privatized and demand assured, the market has failed to respond to this effective demand from the farmers of Bangladesh.

### **Market Responses in the RMG and Textile Sector**

Market failure to respond to a wide variety of domestic manufacturing needs has become evident over the last two decades where the public sector has been effectively disbarred from making new investments in the manufacturing sector. In contrast, the private sector has invested heavily in the area of Ready Made Garments (RMG). Such investments have been encouraged by the protected global market regime associated with the *Multifibre Arrangement* (MFA) which has provided quota assured markets in the USA and the advantage of duty free access to the European Union (EU) under the GSP facilities available to Bangladesh as an LDC. Investment in an RMG enterprise remains less capital intensive which encourages investors with modest resource and lowers their exposure to loan financing. This protected market is now under threat and may disappear after 2005 when the MFA is phased out.

In recent years investments in backward linkage industries to supply the RMG sector have been made in spinning, weaving, dyeing and finishing though more rarely, in integrated textile mills. This is creditworthy and reflects the development of more ambitious risk bearing capacity of our private entrepreneurs since such investments are far more capital intensive than in the RMG sector.

Unlike investment in the RMG sector, investment in the textile sector, particularly in spinning and weaving, requires significant loan financing and considerable risk taking capacity. The availability of a 25% state subsidy to the textile sector, to supply the input needs of the export-oriented RMG sector, has provided a strong incentive for local investors. Such investors may otherwise have been reluctant to come forward and compete with traditional sources of imports of intermediate inputs to the RMG sector, from India and China. In a market regime unprotected by the MFA and with subsidies eliminated under WTO rules the viability of the RMG sector in a free market regime will pose a major challenge to the Bangladesh economy, policymakers and private sector.

### **Market Failure in the Industrial Sector**

Outside the RMG and linked textile sector, market response to the demands of domestic consumers of light engineering products, consumer electronics, chemicals, even steel products, not to mention a wide range of consumer goods, has been relatively modest. As may be expected the needs of the low income groups remain underprovided by local investment. Nor has there been an adequate supply side response in areas of potential comparative advantage for Bangladesh in labour intensive manufacturing exports to the international market. The experience from the RMG sector should have opened up export opportunities for leather products, light engineering, electronics and soft toys. However, there have been few replications of the success of the Apex Group in exporting quality footwear to the global market. The absence of an assured market, as in the case of the RMG sector, may have been a constraint. But the availability of market access under the GSP should have elicited a better response from Bangladesh's exporters to the EU market. In most of these areas investment has been modest to the point where Bangladesh's export growth in the last decade has become progressively more concentrated in the RMG sector which today accounts for 75% of our commodity exports and 75% of the incremental value addition in the manufacturing sector.

Other growth sectors such as cement and pharmaceuticals cater largely to a protected domestic market in Bangladesh. The booming cement industry, serving the fast growing construction sector, consists of little more than the import of cement clinkers manufactured elsewhere, which are ground and bagged in Bangladesh. The value addition from the local cement industry remains limited and it only survives because of the duty preference provided to import of clinkers over bagged cement.

Thus, whilst a whole range of traditional industries have failed to cope with foreign competition arising from both import liberalization and rampant informal imports from across the border, very little in the way of a new generation of industries has emerged to take their place, in response to market signals. This reflects a measure of market failure on the supply side.

### **Markets and Class**

In one of the fastest growing sectors of the economy, housing, Bangladesh's private sector represent a success story. The conversion of Dhaka from a *mofusil town* a Metropolis is manifest in the transformation of the nuclear house into high rise structures. The rising skyline of Dhaka and Chittagong and even in other district towns, indicates that our builders have developed the technology for constructing multi-storied structures of a quality which is superior to anything on offer in Kolkata if not Bombay. This, in turn, reflects the fact that there is an increasing willingness on the part of house and land owners to add value to their valuable real estate by turning these into high rises. This process is sustained by demand from the middle class prospective homeowner, to buy such apartments and that private savings and loan financing are available to underwrite such investments.

However, this demand for apartments appears to be concentrated in the upper end of the market and is concentrated in an upper class buyers range of the middle class. The response to the housing needs of the middle class with more modest means, is only recently being met. The construction market falls far short of meeting a vast, unsatisfied demand for apartments available within a price of Tk 5 to 10 lakhs.

What remains totally outside the supply capacity of the market is the response to the effective demand for a vast population of prospective homeowner from the low income classes in the metropolitan areas, towns, *Upazillas* and even in the rural areas. Prospective homeowners are willing to buy such houses, if some bank financing is provided. This is already evident from the fact that 10 lakhs of poor people have built homes in the rural areas through housing loans provided by Grameen Bank and are effectively servicing their loans. Here the main constraints remains the issue of property rights and bank financing but above all it is the failure of the construction as well as capital market to respond to the needs of the deprived.

### **Markets Response and Policy Failure**

My discussion of instances of market failure can be amplified and examined in relation to the varying complexities which condition these failure in specific sectors in the context of Bangladesh's political economy. In Bangladesh some of these failures originate in policies, some in the financing regime, some in institutions and some in unequal nature of our society. At the policy level, a variety of factors may influence investment behavior. The most obvious of such policy constraints is the indiscriminate resort to import liberalization which exposed not just traditional but even relatively new manufacturing enterprise to

unequal competition from more mature suppliers from more advanced economies. There was very little attempt to recognize the protectionist needs of infant industries which has been a well established part of the economic literature from the days of Alexander Hamilton's *Report on Manufactures* written at the end of the 18<sup>th</sup> century to Fredrich List's theory of infant industry protection, which guided the industrialization of Germany under Bismarck in the later part of the 19<sup>th</sup> century. The supply response of a new generation of entrepreneurs in Bangladesh was, thus, conditioned by the unequal terms on which they had to operate, with minimal if not negative support from the state. The small and medium enterprise sector was the most seriously affected in this unequal market competition within an open trading regime.

Policy failures were compounded by the virtual collapse of the financial market for the manufacturing sector. Manufacturing investment in Pakistan, India and much of East Asia has traditionally been underwritten by specialised development financing institution (DFIs). In Bangladesh IDBP and PICIC in the 1960s were transformed into BSB and BSRS in the post-liberation period. These institutions provided term financing for industrial investment whilst commercial banks provided the commercial loans. The massive debt default to the DFIs in the 1980, due to politically patronized lending has led to their effective collapse. The virtual cessation of term lending by the end of the 1980s compelled the Government, in the early 90s, to pressurize the Nationalized Commercial Banks (NCB) to transform themselves into term lending organizations. The accumulating loan defaults to the NCBs undermined their viability as it did for the DFIs and eroded a major source of term financing for industry. The stock market has never been a significant source of equity finance for industrial investment in Bangladesh. Its short lived boom and collapse at the end of 1996 has compromised the effectiveness capital market as a source of financial intermediation to link savers and investors. Historically small and rural industries serving the poor have been denied access to institutional finance from the DFIs or NCB.

Obviously the failures in the banking sector and capital market reflect the corrupting influence of a default culture where a class of entrepreneurs finds it more feasible to resort to malfeasant business practices and to then take the shelter of weak bank regulation, ineffective law enforcement and above all political patronage to sustain their illicit practices. The default crisis is above all a problem of political economy rather than ineffective financial reforms. This experience of supply side failure in the financial and industrial sector thus indicates that markets function in the context a country's political economy and cannot be seen as a neutral allocative agency to regulate economic choice. Market fundamentalism which believes that markets can substitute state failures is thus no more valid than the belief that an ill-governed state can substitute the market.

## **LOOKING AHEAD**

### **Correcting State Failure**

The development discourse has long recognized that market failure demands state intervention. Historically, it was recognized that markets underprovided such public goods as health and education. In most developed countries, but particularly Western Europe and the Socialist world, the state emerged as the principal provider of education and health care. This neutralized unequal access to human development by ensuring a uniformly high quality of services for health and education and laid the foundations for a more just and egalitarian society. A corresponding need to upgrade the opportunities for the much larger number of deprived people in the developing world has established that the state must remain the principal provider of such services. Unfortunately, in Bangladesh we are institutionalising a system of apartheid in the human development sector where the very rich may expect to buy quality private education and health care provided by the domestic and international market. In contrast the majority of the population are condemned to draw upon deteriorating public health and education services and whatever the lower end of the private market can supply. Such a socially divided system of human development will institutionalize the emergence of two societies, divided by education and will perpetuate the development of a ruling class who will be able to consolidate their power thorough the superior opportunities on offer to the better educated. It is not surprising that Bangladesh's ruling class today remains indifferent to the state of public education or health care since neither they or their families are likely to use the public services. This market failure in health and education in Bangladesh has, therefore, to be compensated by major investments in the human development sector which ensure that the public schools, colleges, universities and health care system can provide a service to the deprived which is commensurate to that offered from the private market to our elites.

### **Compensating Market Failure**

In the goods and services sector we will have to decide whether we will continue to exclusively depend on the market to meet our needs. If the market will not provide us with a urea fertilizer plants are we willing to wait another 15 years before it does? Are we to rule out all public investment in the state sector not just in the manufacturing sector but even for power generation, or are these sectors to be left exclusively to the willingness, capacity and timing of the market to provide these services when it is convenient to do so? How far are we willing to provide public resources in the way of subsidized credit, fiscal concessions and even cash subsidies to private providers in order to elicit a response from the market? All

such concessions have an opportunity cost. Subsidies to the textile sector, owned by a wealthy elite, whilst eliminating subsidies on inputs to small farmers, have to be justified in terms of both justice and efficiency. Can we at all look to the state to come forward and once again compensate market failures in a range of areas ranging from the traditional sectors of health and education, to the long abandoned areas of manufacturing and housing or the recently abandoned area of power generation?

### **Reinventing the State?**

Based on the earlier observations I have made on the nature of the contemporary state in Bangladesh we would have to take leave of our senses if we were to invite the state, in its current configuration, to extend its domain into the productive sector. Indeed the capacity of the state to discharge even its reserved function of providing health care, education, sanitation, even law enforcement, is under challenge. We are, therefore, confronted with a *Catch 22* situation where the increasing failure of the state invites resort to the market but the corresponding failure of the market now also demands some state intervention. However, unless the state machinery can be reconstructed by depoliticizing the machinery of government, making it more accountable, transparent and participatory, we can expect little from the state in its present incarnation. However, to reinvent the state demands a reconstruction of our political life. Our political parties will have to move away from their confrontational political culture towards a more responsive and representative democratic culture. Our leaders and parties will have to reincarnate themselves as responsible statesmen committed to the public weal. Is such a transformation in our political culture feasible and what are we in civil society willing to do to encourage this political renaissance, merits ongoing debate.

### **Is there a Role for Civil Society**

Whilst the state reconstructs itself and the market becomes more responsive is there a role for players outside the market and state? Can civil society, manifested not just through NGOs but through a much broader constituency of community based organizations, professional bodies such as the Bangladesh Economic Association, human and environmental rights organizations, even ad hoc bodies of concerned citizens, come forward and play a role? Today much of civil society is quite comfortable in pursuing our own self-centred interests and treating the political system and state of governance as a spectator sport unless it impinges on our daily lives. This escapism may not last long since our political problems are increasingly disturbing everyday life.

If we were to act thought civil society organizations we would face problems. Civil society is increasingly becoming divided along our principal political fault lines. Many professional bodies such as lawyers and doctors, even our business association contest elections on political lines. Can the BEA continue to avoid such a political division? I fervently hope so. Now we are witness to similar politically denominated divisions in the business and NGO community. Unless these professional and civil society bodies move to departisanise rather than depoliticize themselves, the potential for civil society to play a mediatory role to reconcile our political divisions will become increasingly compromised. This does not mean that economists, engineers, or NGOs, should transform themselves into apolitical eunuchs. But it does demand that political, social and economic problems be viewed on non-party lines where we feel compelled to defend our preferred party whatever may be their faults.

#### **Towards an Accountable Civil Society**

In the final analysis civil society will also have to make itself accountable not just to donors or their own conscience but to those whom they represent and serve. Here NGOs in particular need to reinvent themselves as public bodies, owned and accountable to their clients. In such a vision of civil society I would like to see NGOs become more market-driven corporations of the deprived, motivated by a public purpose rather than individual profit. Such bodies owned and representating millions of the deprived should equip themselves to intervene in the market to supply goods and services ranging from public goods to commodity trade, agro-processing enterprises and low income housing for the poor along with a broad range of goods and services consumed by the lower income classes. Similarly, micro-credit institutions should transform themselves into commercial banks operating within the provisions of the Banking Act where they can intermediate the savings of the urban sector into investments in the rural economy.

What I have presented before you is an argument rather than a definitive statement about the state and market in Bangladesh. It is designed, as with much of my writings, to provoke public debate, encourage more creative thinking from within the economics profession as well as other segments of society, including the politicians. It is only through a process of creative interaction that we can constructively explore the way out of our current crisis of the state so that we can lay the basis for a more just as well as democratic state along with a more socially responsive market responding to needs of the deprived.



সভাপতির ভাষণ

## রাষ্ট্র ও বাজার : বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে

মইনুল ইসলাম  
সভাপতি  
বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি

বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতির দ্বিবার্ষিক সম্মেলনের শ্রদ্ধেয় উদ্বোধক মাননীয় বিচারপতি হাবিবুর রহমান, সম্মেলন-  
অভিভাষণ প্রদানকারী বরণীয় অর্থনীতিবিদ অধ্যাপক রেহমান সোবহান, সম্মেলনের সম্মানিত অতিথি, আমন্ত্রিত  
ভদ্র মহিলা ও ভদ্র মহোদয়গণ,

আসসালামু আলাইকুম।

বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতির দ্বিবার্ষিক সম্মেলনের উদ্বোধনী অধিবেশনে সমিতির সভাপতি হিসেবে  
আপনাদেরকে আমি সাদর সম্ভাষণ জানাচ্ছি। বাংলাদেশের জনগণের পক্ষে সোচ্চার ও সঠিক অবস্থান  
নিয়ে বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি তার জন্মলগ্ন থেকে সাহসিকতার সাথে সত্য উচ্চারণের এক অনন্য  
ইতিহাস সৃষ্টি করেছে। আর, সঠিক সময়ে নির্মোহ বিশ্লেষণ ভিত্তিক আরো কিছু সত্য উদঘাটন ও  
উচ্চারণের দৃষ্ট অঙ্গীকার নিয়ে আজ শুরু হলো তিন দিন ব্যাপী অনুষ্ঠেয় সমিতির চতুর্দশ দ্বিবার্ষিক  
সম্মেলন। বাংলাদেশের সমাজ ও অর্থনীতির বর্তমান বাস্তবতায় রাষ্ট্র ও বাজার কী ভূমিকা পালন করা  
বাঞ্ছনীয়? এই প্রশ্নটির সমাধান খুঁজতে গেলে রাজনৈতিক বিচার বিবেচনা স্বাভাবিক ভাবেই প্রধান  
নিয়ামক হয়ে উঠবে। কারণ, বিষয়টি প্রকৃত বিচারে Normative Economics এর বিষয়বস্তু। কিন্তু  
রাষ্ট্র ও বাজার আসলে দুটো পরিপূরক প্রতিষ্ঠান, এ দুটোকে mutually exclusive বিকল্প হিসেবে  
দাঁড় করানোর মতাদর্শিক hang-over কে জবরদস্তির পর্যায়ে নিয়ে যাওয়াতেই এ-সম্পর্কীয় বিশ্লেষণ  
বিভ্রান্তির বেড়া জালে ঘুরপাক খাচ্ছে। এ-সম্মেলনে যদি বিভ্রান্তির কুজ্বাটিকা খানিকটাও অপসৃত হয়,  
তাহলে আমরা নিজেদেরকে কৃতার্থ মনে করব। সম্মেলনের কর্ম-অধিবেশন গুলোতে অংশগ্রহণকারী  
বিশেষজ্ঞ ও গবেষকদের জন্য এটুকু বিরাট চ্যালেঞ্জ।

বৃটিশ উপনিবেশিক শাসন থেকে মুক্তিকামী ভারতবর্ষের স্বাধীনতা সংগ্রামের শেষ পর্যায়ে দ্বিজাতি তত্ত্বের  
দর্শনের মোহে বাঙ্গালী মুসলমানকে আকৃষ্ট করতে পারার অন্যতম প্রধান কারণ ছিল অর্থনৈতিক বঞ্চনা  
ও শোষণের যঁতাকল থেকে মুক্তির আকৃতি; তাই মোহভঙ্গের পালাও শুরু হয়েছিল সদ্য-স্বাধীন  
পাকিস্তানের ক্ষমতাসীন শাসকদের আচরণ ও নীতিতে পূর্ব বাংলার প্রতি নতুন ধরনের ঔপনিবেশিক

দৃষ্টিভঙ্গির বহিঃ প্রকাশের মাধ্যমে। ভাষা নিয়ে পূর্ব বাংলার প্রকাশ্য বিদ্রোহটা শুরু হলেও পাকিস্তানের ঔপনিবেশিক প্রভুসুলভ আচরণটা মূর্ত হয়ে উঠেছিল নির্বিচার অর্থনৈতিক শোষণের মাধ্যমেই, যেখানে পূর্ব বাংলা থেকে সম্পদ পাচার এবং পাকিস্তানের পূর্ব ও পশ্চিম অংশের মধ্যে অর্থনৈতিক বৈষম্য বৃদ্ধির ক্রমবর্ধমান প্রবণতা ক্রমেই বঞ্চনার চিত্রটাকে জনগণের চেতনার গভীরে প্রোথিত করেছিল। ১৯৬৬ সালে বঙ্গবন্ধু ঘোষিত ছয়দফা পূর্ব পাকিস্তানের জনগণের অর্থনৈতিক মুক্তি সনদ হিসেবে অভিহিত হয়ে ঘনায়মান প্রাদেশিক স্বায়ত্তশাসনের আন্দোলনের কেন্দ্র বিন্দুতে পৌঁছে গিয়েছিল ওগুলোতে ঐ ঔপনিবেশিক লুষ্ঠনের জোয়াল থেকে মুক্তির দিক নির্দেশনা ছিল বলেই। ১৯৬৯ সালের গণ অভ্যুত্থানের পরিপ্রেক্ষিতে প্রণীত ছাত্রদের এগার দফায় পাকিস্তানের পূর্বাঞ্চলের জনগণের আরো পরিপূর্ণ অর্থনৈতিক মুক্তি অর্জনের জন্য প্রয়োজনীয় কর্মসূচীগুলো সুস্পষ্টভাবে রাজনৈতিক মূল এজেন্ডার অন্তর্ভুক্ত হয়ে গিয়েছিল। ১৯৭০ সালের নির্বাচনে আওয়ামীলীগের নির্বাচনী ইশতিহারে ছয় দফা এবং এগার দফা কর্মসূচীগুলো অবিকৃতভাবে স্থান লাভ করায় ১৯৭০ সালের নির্বাচনে আওয়ামী লীগের ভূমিধস বিজয়কে ঐ কর্মসূচীগুলোর সমর্থনে জনগণের ঐতিহাসিক ম্যান্ডেট হিসেবে বিবেচনা করার ঘোষণা দিয়েছিল আওয়ামী লীগ, এবং রেসকোর্স ময়দানের বিজয় ও শপথ অনুষ্ঠানের জনসমুদ্রে বঙ্গবন্ধুর নেতৃত্বে জাতীয় সংসদ ও প্রাদেশিক পরিষদের সদস্যগণ শপথ নিয়েছিলেন এই ম্যান্ডেটের ব্যাপারে কোন আপোষ না করার।

সশস্ত্র মুক্তিযুদ্ধের সময়ে গঠিত প্রবাসী মুজিবনগর সরকারের ঘোষণা মতে স্বাধীন গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ রাষ্ট্রের মূলনীতি হিসেবে গণতন্ত্র, সমাজতন্ত্র এবং ধর্ম নিরপেক্ষতাকে স্বীকৃতি প্রদান করা হয়েছিল। স্বাধীনতা যুদ্ধে বিজয় অর্জনের পর বাঙালী জাতীয়তাবাদকে চতুর্থ রাষ্ট্রনীতি হিসেবে ঘোষণার মাধ্যমে ১৯৭২ সালে বঙ্গবন্ধুর সরকার বাংলাদেশের সংবিধান রচনায় অগ্রসর হয়েছিল, এবং তদনুসারেই রচিত ও গৃহীত হয়েছে ১৯৭২ সালের বাংলাদেশের সংবিধান। ২০০২ সালের আজকের বাংলাদেশ রাষ্ট্র শুধু নামে ‘গণপ্রজাতন্ত্র’ হিসেবে বহাল থাকলেও রাষ্ট্রের চার মূলনীতি থেকে ধর্মনিরপেক্ষতা বাতিল হয়ে রাষ্ট্রধর্ম ইসলাম বহাল হয়ে গেছে, বাঙালী জাতীয়তাবাদের স্থলে বাংলাদেশী জাতীয়তাবাদ চালু হয়ে গেছে, সমাজতন্ত্রের জলো বিশেষণ হিসেবে যুক্ত হয়েছে “অর্থনৈতিক ও সামাজিক ন্যায়বিচার”। এর সাথে ১৯৯১ সাল থেকে পালক্রমে নির্বাচিত হয়ে ক্ষমতাসীন দেশের প্রধান দুটো রাজনৈতিক দল আওয়ামী লীগ এবং বি এনপি’র ঘোষিত রাষ্ট্রীয় অর্থনৈতিক দর্শন হয়ে দাঁড়িয়েছে মুক্ত বাজার অর্থনীতি। এই প্রেক্ষাপটেই বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতির ২০০২ সালের দ্বিবার্ষিক সম্মেলনের মূল বিষয়বস্তু নির্বাচন করা হয়েছে : “রাষ্ট্র ও বাজার : বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে”।

### বাংলাদেশের রাষ্ট্রের চারিত্র

বিশ্ব পুঁজিবাদী ব্যবস্থা বিশ্বায়নের রথে চড়ে এক্ষণে বিশ্ব জয়ের দ্বার প্রান্তে উপনীত হয়েছে। মার্কিন যুক্তরাষ্ট্র এই নব্য ঔপনিবেশিক বিশ্ব ব্যবস্থার একচ্ছত্র অধিপতির ভূমিকায় অবতীর্ণ; শিল্পোন্নত ৩০-৩৫ টি দেশ পুঁজি ও পণ্যের বিশ্বব্যাপী প্রবাহকে ক্রমান্বয়ে অবাধ করার প্রাতিষ্ঠানিক আয়োজন জোরদার করার এই বিশ্বায়ন প্রক্রিয়ার প্রধান ফায়দাভোগী। আধিপত্য ও পরনির্ভরতার (Dominance and Dependence) আন্তঃরাষ্ট্রীয় ও আন্তর্জাতিক এই সম্পর্কের জটাজাল তৃতীয় বিশ্বে দিন দিন হস্ত ক্ষেপমূলক ও আগ্রাসী রূপ ধারণ করছে। বহুজাতিক কর্পোরেশনগুলোর সমর্থনে আইএমএফ, বিশ্ব ব্যাংক, ডব্লিউ টি ও কিংবা উন্নত শিল্পায়িত দেশগুলোর বড় ভ্রাতা সুলভ মুরব্বীয়ানা তৃতীয় বিশ্বের

দেশগুলোকে আবারো অদৃশ্য ঔপনিবেশিক শৃঙ্খলে বন্দী করে ফেলেছে। এই নয়া- সাম্রাজ্যবাদী বিশ্ব ব্যবস্থার প্রান্তস্থ অবস্থানে বাংলাদেশ সামীর আমিনের তত্ত্বের একটি প্রান্তীয় পুঁজিবাদী রাষ্ট্র (Peripheral Capitalist State) হিসেবে মুক্ত বাজার অর্থনীতির দর্শনকে গ্রহণ করেছে পঁচাত্তর পরবর্তী শাসক মহলগুলোর রাজনৈতিক অবস্থান ও মতাদর্শিক ঝাঁকের অনুকূল মেল বন্ধনের মাধ্যমে। Privatisation, Deregulation, Liberalisation এবং Globalisation এর মত চটকদার শ্লোগানধারী অর্থনীতির সর্বরোগহর কাঠামোগত সংস্কারের প্রেসক্রিপশন বাংলাদেশকেও গেলানো হয়েছে 'মুক্ত বাজার অর্থনীতি' নামের আড়ালে ছদ্মবেশে লুকিয়ে থাকা পুঁজিবাদ প্রতিষ্ঠার মিশনে। বাংলাদেশের রাষ্ট্রের এই মুৎসুদী (Comprador) চরিত্রের কারণেই এই রাষ্ট্র আমাদের অর্থনীতিতে, সমাজ ব্যবস্থায় ও উৎপাদন পদ্ধতিতে কার্ল মার্কস বর্ণিত জাতীয় বুর্জোয়ার (National Bourgeoisie) প্রসার না ঘটিয়ে বহুজাতিক করপোরেশনের উৎপাদিত পণ্যের বাজারজাতকরণ থেকে মুনাফা আহরণকারী পল বারান বর্ণিত বাণিজ্য নির্ভর মুৎসুদী পুঁজিপতির (Comprador Bourgeoisie) বিকাশকেই সম্বলে লালন করে চলেছে। তাই দেখা যাবে, এই রাষ্ট্র অর্থনীতির তাবৎ উৎপাদনশীল খাতের উৎপাদকদের উদ্বৃত্ত প্রাতিষ্ঠানিকভাবেই পৌঁছে দিচ্ছে মুৎসুদী বণিকের কাছে, দুর্নীতিবাজ আমলার অনুপার্জিত খাজনা হিসেবে দেশে বিদেশে ছড়িয়ে থাকা কালোটাকার সাম্রাজ্যে, সম্রাসী-মাস্তান-চাঁদাবাজের বা চোরাচালানির রাতারাতি আসুল ফুলে কলাগাছ হবার চক্রের কিংবা লুটেরা রাজনীতিকদের মার্জিন শিকারের অর্থে উপচে পড়া গোপন সিন্ডিকে ও বিদেশের ব্যাংক একাউন্টে। সরকারী রাজস্ব ও ব্যয় ব্যবস্থা, ব্যাংকিং ব্যবস্থা, উন্নয়ন প্রকল্প, বৈদেশিক ঋণ/সাহায্য, বাণিজ্য ও বিনিয়োগ উদারীকরণ কিংবা অন্যবিধ নীতি গ্রহণ ও পরিবর্তনসবক্ষেত্রেই রাষ্ট্রের এহেন ভূমিকা আজ দুঃখজনক ভাবে স্পষ্ট। প্রান্তীয় পুঁজিবাদ (Peripheral Capitalism) মার্কস বর্ণিত বলিষ্ঠ, প্রতিযোগিতামূলক, উদ্ভাবনমুখী ও উদ্যোগী পুঁজিবাদ হবার সম্ভাবনা ক্ষীণ। এ হলো বিকৃত, দুর্বল, পরনির্ভরতা জর্জরিত, মুৎসুদী পুঁজি অধ্যুষিত ব্যবস্থা, যা বর্তমান নব্য-ঔপনিবেশিক কাঠামোতে বাংলাদেশের মত প্রান্তীয় অবস্থানের অনুল্লত দেশে আন্তর্জাতিক পুঁজির উৎপাদিত পণ্যের বাজার সৃষ্টি, বহুজাতিক করপোরেশনের প্রয়োজনীয় কাঁচামাল, খনিজ দ্রব্য, বনজ দ্রব্য ও শ্রমের যোগান অবাধকরণ এবং পুঁজির লোভনীয় বিনিয়োগ ক্ষেত্র সৃষ্টিতে ভূমিকা পালনে প্রধানত তৎপর রয়েছে। তাই প্রান্তীয় পুঁজিবাদ অনুন্নয়ন ঘটায়, উন্নয়নে সহায়তা করে না। বহুজাতিক করপোরেশনের এ দেশীয় ছোট তরফ বলেই মুৎসুদী পুঁজি শিল্পায়নে অবদান না রেখে আমাদের মত দেশের অভ্যন্তরীণ সঞ্চয় হিসাবে আহরিত উদ্বৃত্ত বিনিয়োগযোগ্য পুঁজিকেও বৈধ-অবৈধ বাণিজ্যে পাচার করে দেবে, বা অনুৎপাদনশীল ভোগে বা বিদেশে পুঁজি পাচারের মত কার্যক্রমের মাধ্যমে এই উদ্বৃত্তের অপচয়ে ভূমিকা রাখবে।

আমাদেরকে প্রদত্ত বৃটিশ ঔপনিবেশিক শাসনের আর একটি মাস্কক উত্তরাধিকার উপমহাদেশের দেশগুলোতে তাদের রেখে যাওয়া অতি বিকশিত ও সংগঠিত সামরিক ও বেসামরিক আমলাতন্ত্রের শক্তিশূন্য অবস্থান এবং তুলনামূলকভাবে অবিকশিত 'শ্রেণীসমূহ', যার ফলে এ সব দেশে উপনিবেশ-উত্তর রাষ্ট্রতন্ত্রের উপর সামরিক বাহিনী ও সিভিল আমলাতন্ত্রের নিয়ন্ত্রণের একটি অনুকূল বাতাবরণ সৃষ্টি হয়ে গেছে। শুধু বেতনভোগী প্রশাসকের ও কর্মকর্তা/কর্মচারীর ভূমিকা পালনের পরিবর্তে রাষ্ট্রের ক্ষমতাসূচক পদগুলোর ক্ষমতাকে আরও নিরঙ্কুশ করার প্রয়াসে পাকিস্তান এবং বাংলাদেশ উভয় দেশেই আমলাতন্ত্র সুসংহত de facto শাসক গোষ্ঠির ভূমিকায় অবতীর্ণ হবার ঝাঁকে আক্রান্ত হচ্ছে বারংবার। এর অবশ্যস্বীকার্য ফল হলো রাষ্ট্রের চরিত্রকে আমলাতান্ত্রিকতা নির্ভর করে ফেলা। এমতাবস্থায়, আমলাতান্ত্রিক চেয়ার ও পদগুলো অনুপার্জিত দুর্নীতিজাত খাজনা আহরণের মাধ্যমে প্রভূত পুঁজি

সঞ্চয়নের হাতিয়ার হয়ে দাঁড়ায়, যার পরিণামে পুঁজি দুর্নীতির ফায়দাভোগী অনুৎপাদক গোষ্ঠী ও ব্যক্তিবর্গের গোপন সিঙ্ককে বন্দী হয়ে যাবার প্রবণতা দিনদিন শক্তিশালী হতে থাকে। মুৎসুদ্দী পুঁজিপতি গোষ্ঠী যেহেতু বাণিজ্য থেকে মুনাফা আহরণ করে, তাই রাষ্ট্রের নীতি প্রণেতাদের পৃষ্ঠপোষকতা, সাহায্য-সহায়তা-আনুকূল্য ব্যতিরেকে এ ধরনের পুঁজির সমৃদ্ধি অর্জন দুরূহ। অতএব, রাষ্ট্র রাজনীতিকদের শাসনে আছে বলে বাহ্যিকভাবে প্রতীয়মান হলেও মুনাফা সর্বোচ্চকরণের লক্ষ্যে রাজনীতিকদেরকে যেমনি খাজনা দিতে হয়, আমলাতন্ত্রের দুর্নীতির খাইও মেটাতে হয়। দুর্নীতির প্রাতিষ্ঠানিকতা অর্জনে বাংলাদেশে 'রাজনীতিক-মিলিটারী আমলা-সিভিল আমলা-মুৎসুদ্দী বণিক পুঁজিপতি', - এ চারগোষ্ঠীর যে গ্র্যান্ড এলায়েন্স গুঁড়ে বসেছে তার পেছনে এ রাষ্ট্রের উপর্যুক্ত ধরনের আমলাতান্ত্রিক চরিত্রই প্রধানত দায়ী। রাজনীতির এই বৈশ্যকরণ প্রক্রিয়া জোরদার হলে বৈধ বাণিজ্যের চাইতে 'স্মাগলিং' বেশি মুনাফাদায়ক হবে, বিনিয়োগ প্রকল্পে প্রদত্ত ব্যাংক ঋণও বাণিজ্যে ধাবিত হবে, প্রবাসী বাংলাদেশীদের রেমিট্যান্সের সিংহভাগ 'ছন্ডি'র মাধ্যমে চোরাচালানে পাচার হয়ে যাবে কিংবা কালো টাকাকে সাদা করার জন্য (money laundering) ব্যবহৃত হবে, এবং এক পর্যায়ে বিদেশে পুঁজি পাচারের চক্রে হারিয়ে যাবে। রাষ্ট্র ক্ষমতা এভাবে যখন পুঁজি আহরণের লোভনীয় পস্থা হয়ে দাঁড়ায়, তখন ভোটের রাজনীতি গণতান্ত্রিক রাষ্ট্রব্যবস্থা গড়ে তোলার পরিবর্তে 'ঘুষ ও ঘুষির' রাজত্ব হয়ে দাঁড়ানোই কি স্বাভাবিক নয়? আজকের বাংলাদেশে গণতন্ত্র যে সন্ত্রাসী-মাস্তান- কালো টাকার কাছে জিম্মি হয়ে গেছে তা সঠিকভাবে বিশ্লেষণ করলে রাজনীতির দুর্বৃত্তায়নের পেছনে আমাদের রাষ্ট্রের আমলাতান্ত্রিক চরিত্র ও মুৎসুদ্দী চরিত্রের উপরে বর্ণিত symbiosis পরিষ্কারভাবে ফুটে উঠবে।

### বাংলাদেশের বাজার ও ব্যক্তি খাত : বিশ্বায়নের পরিপ্রেক্ষিতে

বাংলাদেশের অর্থনীতিতে বাজার সম্পর্ক ক্রম প্রসারমান হলেও অর্থনৈতিক কার্যক্রমের বিশাল অংশ এখনো বাজার সম্পর্কের আওতা বহির্ভূত রয়ে গেছে। পরিবার এদেশে এখনো উৎপাদনের অন্যতম প্রধান কেন্দ্র রয়ে গেছে। অর্থনীতির সর্ববৃহৎ ব্যক্তি খাত কৃষিতেও এখনো কৃষি উৎপাদন পদ্ধতি (Peasant Mode of Production) গুরুত্বপূর্ণ অবস্থানে বহাল রয়ে গেছে, যেখানে বাজার সম্পর্কের অনুপ্রবেশ ক্রমবর্ধমান হলেও আত্মপোষণমূলক উৎপাদন ব্যবস্থায় আত্ম-শোষণই (Self-exploitation) কৃষি পরিবারের টিকে থাকার প্রধান অবলম্বন রয়ে গেছে। ঔপনিবেশিক আমলে এবং বর্তমান নব্য-ঔপনিবেশিক বিশ্বায়ন প্রক্রিয়া জোরদার হওয়ায় পুঁজিবাদী উৎপাদন-সম্পর্কগুলো কৃষিতে দ্রুত অনুপ্রবেশে সক্ষম হলেও কৃষি উৎপাদন পদ্ধতিকে এখনো হটিয়ে দিতে সক্ষম হয়নি। অপরদিকে, ঔপনিবেশিক আমলের চিরস্থায়ী বন্দোবস্তের ফসল জমিদারী প্রথার বিলোপ সাধন এবং নানান কিসিমের ভূমি সংস্কারের নামে প্রতারণাপূর্ণ ও নামকাওয়াস্তে (cosmetic) পরিবর্তন সত্ত্বেও বাংলাদেশের ভূমি ব্যবস্থায় আধা-সামন্তবাদী অবশেষ হিসেবে বর্গাদার কৃষক, জোতদার ভূস্বামী, অনুপস্থিত ভূমি-মালিক, ইজারাদার, বন্ধকী শ্রম এবং মহাজনদের অবস্থান আমরা দেখতে পাই। আরো গুরুতর, মধ্যস্বত্বভোগী গোষ্ঠী হিসেবে কৃষিজাত পণ্যের বাজারজাতকরণের নানা পর্যায়ে ফড়িয়া, দালাল, আড়তদার, পাইকার, মজুতদার এবং সুদখোর মহাজনদের কথা গুরুত্বের সাথে বিবেচনা করতে হবে। উপরন্তু, একটি জনবহুল ভূমি-দরিদ্র দেশে ভূমি মালিকানা ব্যবস্থায় যে বিভাজন (Differentiation) প্রক্রিয়া চালু রয়েছে তার ফলে ভূমিহীনতা, প্রাপ্তি-কীকরণ এবং নিঃস্বকরণ দিনদিন গতিলাভ করলেও এই বিভাজন আধা-সামন্তবাদী ভূমি ও কৃষি ব্যবস্থার পরিবর্তে মজুরী শ্রম-নির্ভর পুঁজিবাদী কৃষি উৎপাদন ব্যবস্থাও গড়ে তুলতে পারছেন। অথচ, ভূমির মালিকানা ব্যবস্থা দিনদিন

বৈষম্যমূলক হয়ে যাচ্ছে, যেখানে মালিকানা বদলের প্রক্রিয়ায় ব্যবসায়ী, প্রবাসী বাংলাদেশী, দুর্নীতিবাজ আমলা এবং রাজনৈতিক ক্ষমতা-সন্নিহিত লুটেরা নেতা-কর্মী-সন্ত্রাসী-চাঁদাবাজদের হাতে জমির মালিকানা কেন্দ্রীভূত হয়ে যাচ্ছে। জোতদারদের অবস্থানেও চিড় ধরেছে। বর্গা ব্যবস্থা ও ইজারাদারি ছোট ও প্রান্তিক কৃষক পরিবারের নিজস্ব জমির অপরিপূর্ণতাকে সহনীয়ভাবে পুষিয়ে দেয়ারই একটি ব্যবস্থা। এ ব্যবস্থায় পারিবারিক শ্রমের অশোষণ কৃষি উৎপাদনের নির্ধারক উপাদান হিসেবে বহাল থাকলেও কৃষির বাজার-নির্ভরতা উপকরণের দিক থেকে এবং উৎপাদ বাজারজাতকরণের দিক থেকে বৃদ্ধি পেয়ে চলেছে। দুঃখজনক বাস্তবতা হলো, এই ক্রমবর্ধমান বাজার-নির্ভরতা কৃষক পরিবারের নিঃস্বকরণ ও প্রান্তিকীকরণকেই জোরদার করছে বিধায় দারিদ্র সৃষ্টিরই প্রক্রিয়া হয়ে রয়েছে। বাংলাদেশের কৃষকরা আমাদেরকে খাদ্যশস্য উৎপাদনের স্বয়ম্ভরতা এনে দিলেও রাষ্ট্রের নীতি প্রণয়নের অগ্রাধিকার তালিকায় কৃষি সংস্কার এবং ভূমি সংস্কারকে এখন আর খুঁজে পাওয়া যাবে না। অথচ, অর্থনীতির ছাত্র হিসেবে বিবেকের তাড়নায় এটুকু মানতেই হবে, এই অবশ্য করণীয় দায়িত্বটি রাষ্ট্র এড়িয়ে যাওয়া অব্যাহত রাখলে কৃষির বর্তমান সীমিত সাফল্য 'টেকসই' হবে না।

পাকিস্তান আমল থেকেই রাষ্ট্র উদার পৃষ্ঠপোষকতা দিয়ে শিল্পায়নকে গতিশীল করার প্রয়াস চালিয়ে এসেছে, যদিও ১৯৪৭-১৯৭১ পর্বে ঐ পৃষ্ঠপোষকতা পাকিস্তানের পশ্চিম অংশেই প্রায় ৭৮ শতাংশ কেন্দ্রীভূত ছিল। স্বাধীন বাংলাদেশের ১৯৭২-৭৫ পর্বের সংকটগ্রস্ত অর্থনীতিতে শিল্পায়নের স্থবিরতা ও অব্যবস্থা আরো বৃদ্ধি পেয়েছে জাতীয়করণ-পরবর্তী অব্যবস্থাপনায় ও দুর্নীতির কারণে। পাঁচাত্তরের রাজনৈতিক পট পরিবর্তনের পর নিরবচ্ছিন্নভাবে চলেছে শিল্পায়নে ব্যক্তি খাতকে উৎসাহিত করার রাষ্ট্রীয় প্রয়াস।

এমতাবস্থায়, বাংলাদেশে ব্যক্তি খাতকে অগ্রাধিকার দিয়ে গড়ে তোলার ইতিহাসটা নির্মোহভাবে পর্যালোচনা করলে আমরা দেখবো, বঙ্গবন্ধু সরকারের প্রথম কয়েক মাসের মতাদর্শিক দোদুল্যমানতার পর্যায়টা বাদ দিলে পুঁজিবাদী বিশ্ব ব্যবস্থার প্রান্তিক অবস্থানের একটি দেশের অসহায় সাহায্য-ভিক্ষুকের যে অমর্যাদাকর অবস্থা, তার সাথে মানিয়ে চলার সাক্ষ্য বহন করছে ঐ ইতিহাস। একে একে জেকে বসেছে বিশ্ব ব্যাংক, আই এম এফ, এডিবি, দাতা সংস্থা ও দাতাদেশগুলো। কিসিঞ্জার বাংলাদেশ ঘুরে যাবার পর অর্থমন্ত্রী জনাব তাজউদ্দিনকে অপমানজনকভাবে বিদেয় করা হলো, ব্যক্তি উদ্যোগে বিনিয়োগের সিলিং বাড়লো ধাপে ধাপে, বিরাস্ত্রীয়করণ কর্মসূচী জোরদার হলো, বিদেশী পরামর্শকরা নাজেল হলো, বৈদেশিক ঋণ/সাহায্যের অন্যায্য ও কঠোর শর্তগুলো হজম করা আবার শুরু হয়ে গেলো। শিল্পখাতে ব্যক্তি উদ্যোগকে উৎসাহিত করতে নানারকম সুযোগ-সুবিধেও ক্রমান্বয়ে বাড়ানো হচ্ছিল ১৯৭৩-৭৫ পর্বে।

১৯৭০ সালে তদানীন্তন পূর্ব পাকিস্তানের ব্যক্তি খাতের শিল্প কারখানার ৪৩ শতাংশ পুঁজির মালিকানা ছিল সরাসরি অবাঙালী এবং পশ্চিম পাকিস্তানী পুঁজিপতিদের করায়ত্ত। আবার, ঐ সময়ে (১৯৭০ সালে) পূর্ব পাকিস্তানের বৃহদায়তন ও মাঝারী আয়তনের আধুনিক শিল্পের মোট সম্পদের এক তৃতীয়াংশের বেশি ছিল রাষ্ট্রায়ত্ত খাতের প্রতিষ্ঠানভুক্ত। ১৯৭২ সালে ঘোষিত জাতীয়করণ কর্মসূচী সমাজতন্ত্র প্রতিষ্ঠার কথা বলে গ্রহণ করা হলেও পরিত্যক্ত শিল্প-কারখানা অধিগ্রহণের আবশ্যিকতা মোটেও ফেলনা ছিল না। ইতিহাস সাক্ষ্য দিচ্ছে, বঙ্গবন্ধুর শাসনামলেই এদেশের ক্ষমতা-সন্নিহিত নব্য পুঁজিপতিদের পুঁজি সঞ্চয়ন যতই এগিয়েছে, আওয়ামী লীগ সরকার পর্যায়ক্রমে ওসব পুঁজিপতির হাতে রাষ্ট্র কর্তৃক অধিগৃহীত প্রতিষ্ঠানগুলোর মালিকানা হস্তান্তরের উদ্যোগ নিয়েছে। এই প্রক্রিয়ায় ১৯৭৫

সালের ১৫ আগস্টের পূর্বেই অধিগৃহীত প্রতিষ্ঠানের দুই-তৃতীয়াংশের বেশি আবার ব্যক্তিখাতের মালিকানায় হস্তান্তরিত হয়েছিল। অবশ্য ওগুলোর অধিকাংশই ছোট প্রতিষ্ঠান ছিল, তাই অধিগৃহীত শিল্প-সম্পদের বড় অংশটাই তখনো রাষ্ট্রায়ত্ত্ব খাতে রয়ে গিয়েছিল। প্রেসিডেন্ট জিয়াউর রহমানের সরকার ১৯৭৬ সালে যে বিনিয়োগ নীতি ঘোষণা করেছিল তাতে পাকিস্তান আমলের ষাটের দশকের মত ব্যক্তি খাতকে আবারো উদার রাষ্ট্রীয় পৃষ্ঠপোষকতা প্রদানের জন্য ব্যাংক ঋণ এবং বৈদেশিক ঋণ ও সাহায্যের ভান্ডার খুলে দেয়া হলো। ঐ নীতিরই ধারাবাহিকতায় ১৯৭৮ সালে প্রণীত হলো নয়া শিল্প বিনিয়োগ নীতি, যেখানে ব্যক্তি খাতকে উৎসাহিত করার জন্য উল্লিখিত নীতিমালা ছিল নিম্নরূপ :

- ১) ব্যক্তি উদ্যোগে বিনিয়োগের সিলিং বিলোপ;
- ২) Free Sectors চালু করা হলো, যেখানে বিনিয়োগের জন্য সরকারী অনুমতি নিষ্প্রয়োজন;
- ৩) শিল্প স্থাপনের জন্য উন্নত এলাকা, অগ্রাধিকার প্রাপ্ত উন্নত এলাকা এবং উন্নয়নশীল এলাকা নাম দিয়ে এলাকাভিত্তিক বিন্যাস চালু করা হলো, যার ভিত্তিতে নানাবিধ সরকারী পৃষ্ঠপোষকতার মাত্রা নির্ধারণ করা যায়;
- ৪) যন্ত্রপাতি আমদানির উপর প্রযোজ্য শুল্ক হারে কনসেশন প্রদানের নিয়ম প্রবর্তন;
- ৫) ট্যাক্স হলিডের আওতা সম্প্রসারণ;
- ৬) Accelerated Depreciation সুবিধে প্রবর্তন;
- ৭) রপ্তানিমুখী শিল্পের জন্য উদার প্রণোদনা প্যাকেজ ;
- ৮) বৈদেশিক বিনিয়োগ আকর্ষণের জন্য উদার প্রণোদনা প্যাকেজ ; এবং
- ৯) দশ কোটি টাকা বিনিয়োগের ক্ষেত্রে বিনিয়োগ বোর্ডের অনুমোদন এবং তদুর্ধ্ব পরিমাণ বিনিয়োগের জন্য ECNEC এর অনুমোদন গ্রহণের নীতি প্রবর্তন।

Money is no problem স্লোগান তুলে ঐ সময়ে সরকার উদারভাবে পুঁজি বন্টনের যে ধারা শুরু করলো তার সিংহ ভাগই পরবর্তীতে খেলাপি ঋণে পরিণত হয়েছে। বন্ডিত ব্যাংক ঋণ শিল্প ক্ষেত্রে বিনিয়োগিত না হয়ে বৃহদাংশ বাণিজ্য ও সেবাখাতে ধাবিত হওয়ার ফলে ১৯৭৭ সাল থেকেই এদেশের আমদানি বিল হু হু করে বেড়ে যেতে থাকে। একই সাথে সামরিক বাহিনীর পেছনে সরকারী ব্যয় নাটকীয় গতিতে বাড়তে শুরু করে এবং সিভিল আমলাতন্ত্রের আয়তন এবং সুযোগ সুবিধেও দ্রুত বৃদ্ধি পায়। বৈদেশিক ঋণ এবং অনুদানের প্রবাহও উল্লেখযোগ্যভাবে জোরদার হওয়ায় সরকারী এবং ব্যক্তি খাতে যুগপৎ সাময়িক স্ফীতি পরিলক্ষিত হয়। কিন্তু, অচিরেই যখন বৈদেশিক লেনদেন ভারসাম্যের চলতি হিসাবে (Current Account of the Balance of Payments) ঘাটতি অসহনীয় হয়ে উঠতে শুরু করলো, তখনই ১৯৮০ সালে বাংলাদেশকে আইএমএফ এর Extended Fund Facility (EFF) এর অধীনে ঋণের জন্য হাত পাতে হলো। ঐ ঋণের শর্ত হিসেবে আইএমএফ বাংলাদেশের বাজেট প্রণয়ন নীতিতে, মুদ্রা নীতিতে, বৈদেশিক মুদ্রার বিনিময় হারে এবং বৈদেশিক বাণিজ্য নীতিতে অনেকগুলো পরিবর্তনের সুপারিশ চাপিয়ে দিলো। ঐ সব সুপারিশের বেশিরভাগই সরকারের বিবেচনায় অগ্রহণযোগ্য বিবেচিত হওয়ায় শর্ত বাস্তবায়নে “ধীরে চলো নীতি” অবলম্বনের ফলে ১৯৮১ সালের মার্চ মাসে ৮০০ মিলিয়ন ডলারের প্রতিশ্রুত ঋণের মধ্যে মাত্র ২০ মিলিয়ন ডলার ছাড় করণের পর ঐ ঋণ

প্রদান স্থগিত ঘোষণা করেছিল আইএমএফ। ১৯৮২ সালের মার্চে প্রেসিডেন্ট এরশাদের ক্ষমতা গ্রহণের পর ১৯৭৮ সালের ঘোষিত শিল্প বিনিয়োগ নীতির প্রায় সবগুলোই ১৯৮২ সালের নতুন শিল্প নীতির (New Industrial Policy বা NIP) অঙ্গীভূত হয়, যাকে এদেশে “বাজার অর্থনীতি” প্রবর্তনের মাইলস্টোন হিসেবে অভিহিত করা হয়।

আশির দশকে আইএমএফ এবং বিশ্ব ব্যাংক তৃতীয় বিশ্বের ঋণ গ্রহীতা দেশগুলোতে কাঠামোগত বিন্যাস কর্মসূচী চালু করার শর্তাবলী সংবলিত Structural Adjustment Facility (SAF) এবং Extended Structural Adjustment Facility (ESAF) নামের ঋণ পদ্ধতি চালু করে, যেসব ঋণ-শর্তের প্রধান বিষয়গুলো নিম্নরূপ :

- ১) রাষ্ট্রীয় খাতের ক্রম সংকোচনের মাধ্যমে ব্যক্তি খাতকে অর্থনীতি ও সমাজের সকল ক্ষেত্রে নিয়ামকের ভূমিকায় দৃঢ়মূল করা;
- ২) তাবৎ অর্থনৈতিক কার্যক্রম বা সিদ্ধান্ত গ্রহণে বাজার বা দাম ব্যবস্থাকে প্রধান নিয়ামকের ভূমিকা প্রদান;
- ৩) বিরোধীকরণ কর্মসূচী বাস্তবায়নের মাধ্যমে রাষ্ট্রীয় খাতের প্রতিষ্ঠান ও কল-কারখানা ব্যক্তি মালিকানায় হস্তান্তর;
- ৪) আমদানি উদারীকরণ, শুল্ক হ্রাস বা বিলোপ, অশুল্ক জনিত বাধা-নিষেধ থেকে আমদানি প্রক্রিয়াকে ক্রমান্বয়ে মুক্তিদান এবং আমদানির ক্ষেত্রে পরিমাণগত বাধা সমূহ ক্রমান্বয়ে বিলোপ;
- ৫) রপ্তানি চালিত শিল্পায়নকে অগ্রাধিকার প্রদান এবং আমদানি বিকল্প শিল্পায়ন কৌশল ক্রমান্বয়ে পরিহারকরণ;
- ৬) কৃষি উপকরণ এবং কৃষি পণ্যের দাম সহায়তা কর্মসূচী থেকে ক্রমান্বয়ে ভর্তুকি প্রত্যাহার;
- ৭) খাদ্য রেশন ব্যবস্থার ক্রম বিলোপ সাধন;
- ৮) রাজস্ব নীতি পুনর্বিপর্যয়ের মাধ্যমে বৈদেশিক বাণিজ্যের প্রবাহ বৃদ্ধি;
- ৯) বৈদেশিক পুঁজি বিনিয়োগ উৎসাহিত করার জন্য বিনিয়োগ নীতি, শিল্প নীতি, বাণিজ্য নীতি ও মুদ্রা নীতির উদারীকরণ;
- ১০) বৈদেশিক মুদ্রার বিনিময় হার সরকারী নিয়ন্ত্রণমুক্ত করা এবং এদেশের মুদ্রার বৈদেশিক বিনিময়যোগ্যতা বৃদ্ধি;
- ১১) বিদ্যুৎ, পানি সরবরাহ, গ্যাস, টেলি যোগাযোগ, রেলওয়ে, সড়ক পরিবহন, নৌ-পরিবহন, বিমান পরিবহন প্রভৃতি খাত ক্রমান্বয়ে বেসরকারীকরণ;
- ১২) রাষ্ট্রায়ত্ত্ব ব্যাংক ও উন্নয়ন অর্থায়ন প্রতিষ্ঠান সমূহের ক্রমসংকোচন ও পর্যায়ক্রমিক বিরোধীকরণ, এবং বীমা ব্যবস্থার বেসরকারীকরণ;
- ১৩) শিক্ষা, স্বাস্থ্য ও সমাজকল্যাণমূলক খাত থেকে সরকারী ভূমিকা ও ভর্তুকি ক্রমান্বয়ে প্রত্যাহার এবং এসব ক্ষেত্রে বেসরকারী উদ্যোগের প্রসার;

১৪) শেয়ার বাজার ও মূলধন বাজারের সম্প্রসারণ এবং বৈদেশিক পুঁজিকে ঐসব বাজারে উৎসাহ প্রদান; এবং

১৫) কৃষি উপকরণ সরবরাহ বেসরকারীকরণ।

১৯৮২ সালের নয়া শিল্পনীতি, ১৯৮৬ সালের সংশোধিত শিল্পনীতি (Revised Industrial Policy বা RIP), ১৯৯০ সালের Policy Framework Paper স্বাক্ষর এবং ১৯৯৪ সালে উরুগুয়ে রাউন্ড GATT চুক্তি স্বাক্ষরের মাধ্যমে ১৯৯৫ সাল থেকে বিশ্ব বাণিজ্য সংস্থা (WTO) এর সদস্য হওয়ার মাধ্যমে বাংলাদেশের রাষ্ট্র এখন পুরোপুরি অর্থনৈতিক সংস্কারে “মুক্ত বাজার অর্থনীতির” মোড়কে আবৃত অর্থনীতির কাঠামোগত সংস্কারের উপর্যুক্ত নীতিমালা বাস্তবায়নে।

বাংলাদেশের বাজারকে আন্তর্জাতিক পুঁজির স্বার্থে দ্রুত উন্মুক্ত করার বড়সড় পদক্ষেপ হিসেবে ১৯৮৬-৮৭ অর্থ বছরের বাজেটে এবং আমদানি নীতিতে ঘোষিত আমদানি উদারীকরণ নীতিমালাকে কৃতিত্ব দেয়া হয়। গত ১৬ বছরে ধাপে ধাপে আমদানি উদারীকরণ আরো বহুদূর এগিয়েছে। এত দ্রুত লয়ে আমদানি উদারীকরণের মাধ্যমে অভ্যন্তরীণ বাজারকে বিদেশী পণ্যের জন্য উন্মুক্ত করে দেয়ায় দেশের উৎপাদন সম্ভাবনা বিনষ্ট হবার প্রক্রিয়া জোরদার হচ্ছে কিনা সে প্রশ্ন এখন জোরোসোরেই উঠছে। বিষয়টার আরেকটু বিস্তারিত ব্যাখ্যা প্রয়োজন।

১) চৌদ্দ কোটি মানুষের দেশ হলেও বাংলাদেশ বাজার হিসেবে নেহাতই ক্ষুদ্র, জনগণের বৃহদাংশের ক্রয়ক্ষমতার স্বল্পতার কারণে। এ থেকে উদ্ভূত চাহিদার ঘাটতি বাংলাদেশে বাজারের আয়তন বৃদ্ধির পথে দুর্লংঘ্য বাধা। অন্যদিকে অর্থনীতির উৎপাদন কার্যক্রমের বড়সড় অংশটাই এখনো পরিবার ভিত্তিক ও অল্প কর্মসংস্থান ভিত্তিক রয়ে যাওয়ায় এ সব কার্যক্রমে মুনাফা সর্বোচ্চকরণ উদ্দেশ্য দ্বারা প্রণোদিত হয়ে উৎপাদন চালানো হয়না। এমনকি আমাদের প্রধান খাদ্য শস্যেরও মাত্র এক চতুর্থাংশ বাজারে যোগান দেয়া হয়। অথচ, কৃষি খাতের উপকরণ গুলোর জন্য কৃষকের বাজার নির্ভরতা দিন দিন বাড়ছে। এমতাবস্থায়, খাদ্য সাহায্যের মাধ্যমে খাদ্য শস্যের বাজার দামকে কৃত্রিমভাবে দাবিয়ে রাখায় খাদ্যশস্য উৎপাদনের জন্য “দাম সিগন্যাল” প্রণোদনা যোগাতে পারছেননা, খোরাক যোগানের তাগিদেই কৃষক প্রাণের দায়ে উৎপাদন চালিয়ে যাবে, না পোষানো সত্ত্বেও। আমাদের সংবিধানে বিধৃত “অর্থনৈতিক ও সামাজিক ন্যায় বিচার” এর অঙ্গীকার দাবী করবে, এ অবস্থায় কৃষি উপকরণে পর্যাপ্ত ভর্তুকি দেওয়া এবং উৎপাদিত খাদ্যশস্যের ন্যায্যমূল্য নিশ্চিত করতে দাম সহায়তা কার্যক্রম জোরদার করা প্রয়োজন। মুক্ত বাজার অর্থনীতির প্রেসক্রিপশন ভর্তুকি প্রত্যাহার করতে বলছে এবং আমদানি উদারীকরণের মাধ্যমে দেশে উৎপাদিত কৃষিজাত পণ্যের বাজারকে আরো সংকুচিত করে দিচ্ছে।

২) প্রতিবেশী বৃহদাকার অর্থনীতির দেশ ভারতের তুলনায় দ্রুততর গতিতে আমদানি উদারীকরণের মাঙ্গল হিসেবে বাংলাদেশে চোরাচালান প্রচণ্ডভাবে বৃদ্ধি পেয়েছে, এবং এর গতি প্রকৃতিও বদলে গেছে। বাংলাদেশের বৈধ আমদানি এবং অবৈধ আমদানি উভয়ই ভারতে এবং মায়ানমারে পাচার বেড়েছে। অন্যদিকে বাংলাদেশের বাজার দক্ষিণ-পূর্ব ও পূর্ব এশীয় দেশগুলোর পণ্যের পাশাপাশি বিশেষতঃ ভারতীয় পণ্যে সয়লাব হয়ে গেছে তা সে পণ্য বৈধ বা অবৈধ পথে আসুক।

৩) ১৯৪৭ সাল থেকে গড়ে উঠা “সংরক্ষিত শিশু শিল্প” নামের রাষ্ট্রীয় পৃষ্ঠপোষকতা প্রাপ্ত শিল্প কারখানাগুলো সংরক্ষিত বাজার হারিয়ে অস্তিত্বের সংকটে পড়েছে। আর যে সব শিল্প শুধু



কর্মসংস্থান সৃষ্টির যুক্তিতে আমদানি বিকল্প শিল্পায়ন দর্শনের ছত্রছায়ায় উদার রাষ্ট্রীয় সহায়তা প্রাপ্ত হয়ে গড়ে উঠেছিল সেগুলো রপ্তা হয়ে মরতে বসেছে, আমদানিকৃত বা চোরাপথে আনীত বিদেশী পণ্যের কাছে বাজার হারিয়ে।

- ৪) রপ্তানি বাণিজ্যে Multi-Fiber Arrangement (MFA) এবং Generalized System of Preferences (GSP) এর কোটা ব্যবস্থার ফায়দাভোগী হয়ে এদেশের গার্মেন্টস শিল্প ২০০১ সাল পর্যন্ত চমকপ্রদ সাফল্য অর্জন করেছিল। অনেকে এ সাফল্যকে বিশ্বায়ন প্রক্রিয়ার সুফল হিসেবে দেখাতে চাইলেও

বাস্তবতা হলো, ২০০৫ সালে WTO এর উদ্যোগে পোষাক শিল্পের জন্য প্রযোজ্য Agreement on Textile and Clothing (ATC) চালু হলে বাংলাদেশের পোষাক শিল্প বিপদে পড়বে, কারণ এই শিল্পের ফরওয়ার্ড লিংকেজ এবং ব্যাকওয়ার্ড লিংকেজ কোনটার ব্যাপারেই আজো আমাদের অগ্রগতি উল্লেখযোগ্য নয়। বরং, দেশীয় বস্ত্রশিল্প ভারতীয় চোরাচালানে যেমনি পর্যুদস্ত হচ্ছে, তেমনি ক্ষতিগ্রস্ত হয়ে চলেছে গার্মেন্টস শিল্পের “লিংকেজ” সমস্যার কারণে। চিংড়ী রপ্তানিও ইদানিং দাম এবং উৎপাদন বিপর্যয়ে পড়েছে। পাট, চা ও চামড়ার মত বাংলাদেশের ঐতিহ্যবাহী রপ্তানি পণ্যের অবস্থাও ভাল যাচ্ছেনা।

- ৫) জনশক্তি রপ্তানি থেকে প্রাপ্ত রেমিট্যান্স পুরো অর্থনীতিকে ভাসিয়ে রেখেছে বলা চলে। কিন্তু “হুন্ডি” প্রক্রিয়ায় রেমিট্যান্সের বড় অংশটাই চোরাচালান, Capital Flight, বিদেশে পড়াশোনা ও চিকিৎসার খরচ মেটানোর মত কাজে হারিয়ে যাচ্ছে। অদক্ষ ও আধা দক্ষ জনশক্তির পরিবর্তে দক্ষ ও প্রযুক্তি-জ্ঞান সমৃদ্ধ শিক্ষিত ও প্রশিক্ষিত মানব সম্পদ রপ্তানি করতে পারলে এক্ষেত্রে বাংলাদেশের সাফল্য ঈর্ষণীয় হতে পারতো। কাঠামোগত সংস্কারের প্রেসক্রিপশন মানব উন্নয়নে অপরিহার্য শিক্ষা ও স্বাস্থ্য খাতকে বাজারের হাতে সোপর্দ করতে বাধ্য করছে আমাদেরকে। পুরো শিক্ষা খাত এখন বৈষম্য, দুর্নীতি ও সন্ত্রাসের কাছে জিম্মি হয়ে গেছে। স্বাস্থ্য খাতের বাজারীকরণ জনগণকে দেউলে করার মহাযজ্ঞে পরিণত হয়েছে।
- ৬) মুক্ত বাজার অর্থনীতির প্রেসক্রিপশন প্রতিরক্ষা, প্রশাসন কিংবা অভ্যন্তরীণ নিরাপত্তা খাতের মত অনুৎপাদনশীল কার্যক্রমে সরকারী ব্যয় কমানোর পরামর্শ দেয়না। বাজার অর্থনীতির দোহাই দিয়ে কৃষককে ভর্তুকি থেকে খারিজ করছে রাষ্ট্র, অথচ বাজার অর্থনীতির কোন্ তত্ত্ব বা নীতির বলে উপর্যুক্ত খাত গুলোর নানাবিধ ভর্তুকি অব্যাহত থাকছে তার কোন ব্যাখ্যা মিলবে না।
- ৭) বিদ্যুৎ, পানি সরবরাহ, গ্যাস, টেলিযোগাযোগ, রেলওয়ে, সড়ক পরিবহন, নৌ-পরিবহন, বিমান যোগাযোগ--এগুলো সবই প্রাইভেট দ্রব্য ও সেবা, কিন্তু এগুলোর উৎপাদনে স্থির খরচ হিসেবে প্রাথমিকভাবে বিপুল পুঁজি বিনিয়োগ প্রয়োজন হয় বলে বাংলাদেশের মত উন্নয়নশীল দরিদ্র দেশে এগুলোর জন্য প্রাতিষ্ঠানিক ব্যবস্থা রাষ্ট্রীয় খাতে গড়ে তুলতে হয়েছে। এসব প্রতিষ্ঠানে দুর্নীতি, অব্যবস্থা ও প্রশাসনিক নৈরাজ্য গেঁড়ে বসায় এদেশে “সিস্টেম লসের” যে মাল্লক প্রাদুর্ভাব অর্থনীতিকে জিম্মি করে ফেলেছে তা থেকে জনগণের পরিত্রাণ মিলছে না। বাজার অর্থনীতির দৃষ্টিকোণ থেকে Public Utilities নামে পরিচিত এসব প্রাইভেট দ্রব্য ও সেবার উৎপাদন এবং বিতরণ রাষ্ট্রীয় খাতে বহাল রেখে দেয়ার জোরালো যুক্তি খুঁজে পাওয়া যাবে না। কিন্তু দুর্নীতিবাজ ও লুটেরা কায়েমী স্বার্থ এসব প্রতিষ্ঠানে মৌরসী পাত্রী গেঁড়ে বসেছে। ভুক্তভোগী জনগণ এসব

প্রতিষ্ঠানের হরির লুটের অসহায় শিকার। অথচ রাষ্ট্রের নীতিপ্রণেতারা ঘন ঘন দাম বা Tariff বৃদ্ধির মাধ্যমে শ্রমিক-কর্মকর্তা-কর্মচারী ও ক্ষমতাসীন মহলের রাজনৈতিক নেতা-কর্মীর দুর্নীতি ও লুটপাটের বোঝাটা বারংবার সুচারুরূপে পার করে দিচ্ছে সৎ ও নিয়মনিষ্ঠ গ্রাহকদের কাঁধে। এসব দ্রব্য ও সেবার উৎপাদন ও বিতরণ ব্যক্তিখাতে ছেড়ে দিলে দক্ষতা বাড়ানো যায়, তা আমাদের প্রতিবেশী দেশগুলোতে ইতোমধ্যে প্রমাণিত হয়েছে।

- ৮) বাজার অর্থনীতি প্রতিষ্ঠার জন্য প্রাইভেটাইজেশনকে উৎসাহ প্রদানের কথা বলা হলেও এদেশে তা প্রধানত বিরাস্ত্রীয়করণ কর্মসূচীতে পর্যবসিত হয়ে গেছে। এমনকি, রুগ্ন হয়ে পড়া অনেক রাষ্ট্রীয়ত্ত কল কারখানা বিরাস্ত্রীয়করণও করা যায়নি উপযুক্ত দাম দিয়ে কেনায় অগ্রহী ক্রেতা না পাওয়ায়। যে সব প্রতিষ্ঠান ইতোমধ্যে বিরাস্ত্রীয়করণ করা হয়েছিল তার মধ্যে দুই-তৃতীয়াংশের বেশি শ্রেফ বন্ধ করে দেয়া হয়েছে এবং অনেকগুলোর যন্ত্রপাতি এবং স্থাবর-অস্থাবর সম্পত্তি বিক্রি করে নব্য-মালিকরা সটকে পড়েছেন। পানির দামে বিরাস্ত্রীয়ত্ত অনেক লাভজনক প্রতিষ্ঠান রুগ্নতার নিশান তুলে কিস্তির টাকা পরিশোধ বন্ধ করে দিয়েছে। অতএব, বাংলাদেশে শিল্পায়নের সমস্যাকে শ্রেফ প্রাইভেটাইজেশন বনাম রাষ্ট্রীয়ত্ত খাতের মালিকানার বিতর্কে সীমাবদ্ধ করে ফেলাটা অতি সরলীকরণেরই নামান্তর।
- ৯) দেশের ব্যাংকিং ব্যবস্থার খেলাপি ঋণ সমস্যা এবং পুঁজি লুপ্তনের অব্যাহত কেলেংকারি থেকে শিক্ষা নেয়া যেতে পারে যে শুধু ব্যক্তি খাতের ব্যাংকিং দিয়ে বাংলাদেশের ঋণ বাজারে ক্ষুদ্র ও মাঝারি বিনিয়োগকারীদের প্রবেশাধিকারও মিলবেনা, প্রাতিষ্ঠানিক দুর্নীতির মাধ্যমে ব্যাংক ঋণ লোপাটের খেলাও বন্ধ করা যাবে না। রাজনৈতিক নিয়ন্ত্রণমুক্ত কঠোর Regulatory System এবং কার্যকর ও দুর্নীতিমুক্ত বিচার ব্যবস্থা গড়ে না তুললে ব্যাংকিং ব্যবস্থার শনিদশা কাটবে না। শেয়ার বাজার শক্তিশালী না করে ব্যাংকিং সিস্টেমকে বিনিয়োগ পুঁজি যোগানোর দায়িত্ব দিলে খেলাপি ঋণ সমস্যা থেকে ব্যাংকিং সিস্টেম মুক্তি পাবে আশা করা বাতুলতা বই কি!
- ১০) বাংলাদেশে মুক্ত বাজার অর্থনীতি প্রতিষ্ঠার ক্ষেত্রে আমদানি উদারীকরণই অপেক্ষাকৃত অগ্রসরমান প্রক্রিয়া। আইএমএফ-বিশ্ব ব্যাংক-বিশ্ব বাণিজ্য সংস্থার ত্রিমুখী Overlordship এবং নিরন্তর জবরদস্তিমূলক চাপাচাপির মাধ্যমে শিল্পোন্নত দেশগুলো তৃতীয় বিশ্বের দেশগুলোর অভ্যন্তরীণ বাজার অর্গলমুক্ত করার আয়োজন “মুক্ত বাজার অর্থনীতি”। প্রতিযোগিতার নামে পাহলোয়ানের সাথে শিশুর কুস্তি মোটেও মানায়না। আবার, বছরের পর বছর প্রটেকশন দিয়ে তথাকথিত শিশু শিল্পকে চিরকাল অদক্ষ ও সরকারী সহায়তা নির্ভর করে রাখারও কোন মানে হয় না। বিচার বিশ্লেষণ ব্যতিরেকে যত্রতত্র শুল্ক ও মূসক (VAT) বসিয়ে রাজস্ব আহরণও নিরুৎসাহিত করা উচিত। শুল্ক ও মূসক সংগ্রহে নিয়োজিত আমলা কর্মকর্তা-কর্মচারীর “খাজনা-আহরণের” স্বার্থে আমদানি বাধা-নিষেধ যথেষ্ট আরোপেরও অবসান হওয়া প্রয়োজন। অর্থনীতির যুক্তির প্রতি বৃদ্ধাঙ্গুলি দেখিয়ে চোরাচালান উৎসাহিত করার জন্য শুল্ক-VAT-বাধা-নিষেধ-নিয়ম-কানুনের বহর বৃদ্ধির পুরানো রোগটাও সারাতে হবে। কিন্তু তারপরও বলবো, এদেশের আমদানিতে অপ্রয়োজনীয় ও বিলাস দ্রব্যের যে সমারোহ, তা বাংলাদেশকে মানায় না।
- ১১) ব্যক্তি খাতকে উৎপাদনে উৎসাহিত করতে চাইলে আইনের শাসন দৃঢ়মূল করা এবং শাসন ব্যবস্থা ও প্রশাসনের স্বচ্ছতা একেবারেই প্রাথমিক শর্ত। পরপর দু’বছর বাংলাদেশ ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনালের জরিপে সবচে’ দুর্নীতিগ্রস্ত দেশের উপাধিতে ভূষিত হয়েছে। সন্ত্রাস-মাস্তানি-

চাঁদাবাজি এবং সর্বগ্রাসী দুর্নীতি এদেশের অর্থনীতি, রাজনীতি ও সমাজকে মহা-দুর্যোগের পানে ধাবিত করেছে। রাজনৈতিক প্রশ্নে সারা জাতি আজ দ্বিধা-বিভক্ত। ঝগড়াটে রাজনীতি গণতন্ত্রকে উপহাসে পরিণত করেছে। বিচার ব্যবস্থা থেকে জনগণ আর সুবিচার আশা করতে পারছে না। দুর্নীতির প্রতিযোগিতায় পুলিশ বিভাগ জাতীয় চ্যাম্পিয়ন হয়েছে, TIB এর গবেষণা মোতাবেক। রাষ্ট্র এবং রাজনীতির ব্যর্থতার কারণে সুশাসনের সংকট এখন অর্থনৈতিক উন্নয়নের পথে সবচে' বড় অন্তরায় হয়ে দাঁড়িয়েছে।

### বাজার সম্পর্কে দৃষ্টিভঙ্গি কী হওয়া উচিত ?

উপরের আলোচনা থেকে বোঝা উচিত, মুক্ত বাজার অর্থনীতির নীতিমালাকে আমাদের অর্থনীতির “সর্বরোগহর বটিকা” হিসেবে বিবেচনা করা আমাদের জন্য বিপজ্জনক হয়ে যাচ্ছে। উৎপাদনে দক্ষতা অর্জনের ক্ষেত্রে রাষ্ট্রীয় প্রতীষ্ঠান ও সরকারী খাতের ব্যর্থতা যেমনি প্রমাণিত সত্য, তেমনি বন্টনে সামাজিক ন্যায়বিচার ও শ্রমজীবী জনগণের অর্থনৈতিক নিরাপত্তা বিধানকল্পে রাষ্ট্রীয় ভূমিকার কোন বিকল্প নেই।

বাংলাদেশের মত পরনির্ভরতা-জর্জরিত স্বল্পোন্নত দেশের অর্থ-নির্ভর উন্নয়ন অর্জনের জন্য অর্থনীতির “কাঠামোগত রূপান্তর” (Structural Transformation) অপরিহার্য, কিন্তু এই রূপান্তরের বিষয়টি আমাদের দাতা-প্রভুদের চাপিয়ে দেয়া প্রেসক্রিপশনের চাইতে অনেকাংশেই আলাদা। বরং, প্রেসক্রিপশনে অন্তর্ভুক্ত অধিকাংশ নীতিই এদেশের অর্থ-নির্ভরতা (Self-reliance) অর্জনের একবারেই পরিপন্থী। একথা মানতেই হবে, এক্ষণে উন্নয়নের কোন পরীক্ষিত সফল “মডেল” আমাদের সামনে নেই। কিন্তু, বিশ্বের বিভিন্ন দেশের উন্নয়ন অভিজ্ঞতা থেকে শিক্ষা নিয়ে কিছু চিন্তাভাবনা তুলে ধরা যেতে পারে।

বাংলাদেশের মত নব্য-ঔপনিবেশিক মুৎসুদ্দী চরিত্রের আমলাতান্ত্রিক রাষ্ট্রে রাষ্ট্রীয় চরিত্রই উন্নয়নের পথে সবচে' বড় বাধা হিসেবে চিহ্নিত হওয়া উচিত মনে করি। কারণ, এদেশের রাষ্ট্র উৎপাদনশীল জনগণের স্বার্থের পাহারাদার না হয়ে রাষ্ট্রক্ষমতা নিয়ন্ত্রণকারী অধিপতি গোষ্ঠী হিসেবে চিহ্নিত “রাজনীতিক-মিলিটারী ও সিভিল আমলা-মুৎসুদ্দী পুঁজিপতি” এর গ্র্যান্ড এলায়েন্সের খাজনা ও মুনাফা আহরণের হাতিয়ারে পরিণত হওয়ার পরিণামে “উদ্বৃত্ত” অর্থস্বত্বের প্রধান ধারাটির পৃষ্ঠপোষকের ভূমিকা গ্রহণ করেছে। অথচ, এর সমাধান হিসেবে উৎপাদন ও বন্টন থেকে রাষ্ট্রের ভূমিকাকে গুটিয়ে নিয়ে বাজার অর্থনীতিকে বিকল্প হিসেবে Pre-dominance দিয়ে আঁকড়ে ধরতে চাইলে তা আরো ক্ষতিকর ফলাফল বয়ে আনতে পারে। নিউ-ক্লাসিক্যাল অর্থনীতির বাজার ব্যর্থতা তত্ত্ব (Theory of Market Failure) বলছে :

- ১) বাজার অর্থনীতি শ্রমজীবী জনগণকে ক্রমবর্ধমান বৈষম্যের শিকার করবে।
- ২) বাজার অর্থনীতি ভবিষ্যৎ বংশধরদের জন্য অনবায়নযোগ্য সম্পদ (যেমন, গ্যাস), পরিবেশ ও প্রতিবেশ অপচয়মূলকভাবে নিঃশেষ করে দেবে।
- ৩) বাজার অর্থনীতিতে শিক্ষা, স্বাস্থ্য, পুষ্টি সরবরাহ, সেনিটেশন, অর্থনৈতিক ও সামাজিক অবকাঠামো নির্মাণ, পরিবেশ উন্নয়ন, সামাজিক নিরাপত্তা বিধান, ইত্যাদি দ্রব্য ও সেবা সামাজিকভাবে কাম্য পরিমাণে উৎপাদিত হবে না এবং সমাজের দরিদ্রতম জনগোষ্ঠীকে এগুলো থেকে অধিকতর হারে বঞ্চিত করবে।

- ৪) বাজার অর্থনীতির তথাকথিত প্রতিযোগিতা আমাদের মত দেশে অদূর ভবিষ্যতে অলীক স্বপ্নই থেকে যাবে। কারণ, প্রান্তীয় পুঁজিবাদে বাজারের প্রতিযোগিতা এক ধরনের “মাৎস্যন্যায়” প্রতিষ্ঠাই করে থাকে, যেখানে বৃহৎ পুঁজিপতিরা ছোট ও মাঝারি উদ্যোক্তাদের বিকাশকে পদে পদে বিঘ্নিত করতে থাকবে।
- ৫) বাজার অর্থনীতি মাদকদ্রব্য ও মদ উৎপাদন, অশ্লীল ছায়াছবি, অপসংস্কৃতি, জুয়াখেলা, ঘোড়দৌড়, ক্যাসিনো-ক্লাব-পতিতালয়ের মত ক্ষতিকর দ্রব্য উৎপাদন ও সেবা প্রতিষ্ঠানের পেছনে সামাজিক সম্পদ অপচয় করে।
- ৬) বাজার অর্থনীতি সামাজিক ন্যায় বিচারকে সমন্বত রাখতে ব্যর্থ বিধায় গণদারিদ্র, বেকারত্ব, জনসংখ্যা সমস্যা, নিরক্ষরতা, বুভুক্ষা ও পুষ্টিহীনতা সমস্যার অবসান ঘটাতে অপারগ, কারণ বাজার ব্যবস্থা বৈষম্য বৃদ্ধি ও লালন করেই শক্তিশালী হবে।

অতএব, উৎপাদনে রাষ্ট্রীয় ব্যবস্থাপনা ব্যর্থ হয়েছে একথা প্রমাণিত হওয়ার মানে এই নয় যে, সামাজিক ন্যায় বিচার ও নিরাপত্তা বিধান, মানব উন্নয়নের জন্য পর্যাপ্ত ও আধুনিক শিক্ষা ও স্বাস্থ্য ব্যবস্থা গড়ে তোলা, ভৌত অবকাঠামো উন্নয়ন, সামাজিক অবকাঠামোর বিকাশ, সংস্কৃতি ও ক্রীড়া উন্নয়ন, পরিবেশ সংরক্ষণ ও উন্নয়ন বাজারের হাতে পুরোপুরি ছেড়ে দেয়া যাবে। রাষ্ট্র যদি প্রতিরক্ষা, অভ্যন্তরীণ নিরাপত্তা, সিভিল আমলাতন্ত্র, প্রভৃতি অনুৎপাদনশীল খাতে সরকারী ব্যয় ন্যূনতম প্রয়োজনীয় পর্যায়ে নামিয়ে আনতে সমর্থ হয়, তাহলে যে ব্যয় সাশ্রয় হবে তা দিয়ে উপরে উল্লিখিত সামাজিকভাবে কাম্য কার্যক্রমগুলোতে রাষ্ট্র অর্থবহ সাফল্য অর্জন করতে সমর্থ হবে, তা নির্দিধায় বলা চলে।

এশিয়ার “সফল” দেশগুলোর অভিজ্ঞতা সাক্ষ্য দিচ্ছে, শিল্পায়নে সাফল্য অর্জনের পূর্বশর্ত হিসেবে এসব দেশে রাষ্ট্রের উদ্যোগে সুদূর প্রসারী কৃষি সংস্কার কর্মসূচী সফলতার সাথে বাস্তবায়িত হয়েছিল। জাপান, দক্ষিণ কোরিয়া, তাইওয়ান, চীন ও ইসরাইলের দৃষ্টান্ত এক্ষেত্রে জাজ্বল্যমান নক্ষত্রের মত দেদীপ্যমান।

উন্নয়নের পথে সফল দেশগুলোর ইতিহাস আরো সাক্ষ্য দিচ্ছে, মানব উন্নয়নে সত্যিকার সফল কোন দেশ বেশি দিন উন্নয়নের দৌড়ে পিছিয়ে থাকে না। অতএব, এদেশে সর্বজনীন, বিজ্ঞান ও প্রযুক্তিজ্ঞান নির্ভর, বৈষম্যহীন ও সকল নাগরিকের জন্য অভিন্ন মানসম্পন্ন শিক্ষা ব্যবস্থা গড়ে তোলা এবং ন্যূনতম সময়ে নিরক্ষরতা নির্মূল করার জন্য রাষ্ট্রীয় উদ্যোগে যুদ্ধকালীন প্রস্তুতি ও প্রয়াস চালানো জাতীয় উন্নয়ন ভাবনার কেন্দ্রবিন্দুতে স্থান লাভের দাবী রাখে।

ভর্তুকি প্রত্যাহারের প্রশ্নটিও সুচিন্তিত বিবেচনার দাবী রাখে। রাষ্ট্র এদেশে ভর্তুকি প্রত্যাহার করছে কৃষিখাত থেকে, আর ভর্তুকি বহাল রাখছে বিভিন্ন বাহিনীর রেশনে, আমলা কর্মকর্তা-কর্মচারীর নানান কিসিমের “ফ্রি” বা সস্তা সুবিধেগুলোতে -বিদ্যুৎ, পানি, গ্যাস, ফার্নিশড কোয়ার্টার, শোফার চালিত গাড়ী, টেলিফোন, জমির প্লট, ইত্যাদিতে।

ব্যাংক ঋণ নিয়েও কঠোর চিন্তা-ভাবনা প্রয়োজন। ব্যাংক থেকে ঋণ নিয়ে তা সময়মত ফেরৎ দেয়ার অঙ্গীকার করে যে ঋণ গ্রহীতা সে অঙ্গীকার রক্ষা করবেন, তাঁকে মাক্কাতা আমলের বস্তাপঁচা সহ-জামানত বা বন্ধকী প্রথার অজুহাতে ব্যাংক ঋণ থেকে বঞ্চিত রাখার কী যুক্তি থাকতে পারে? বাংলাদেশের ধনাঢ্য ঋণ গ্রহীতার এখনো প্রায় চব্বিশ হাজার টাকার খেলাপি ঋণের পাহাড়ে বসে রয়েছেন, অন্যদিকে বাংলাদেশের গ্রামীণ ভূমিহীন ও বিত্তহীন পরিবারের নারী সমাজ তাঁদের গৃহীত ঋণ ফেরৎ দেয়ার রেকর্ড অক্ষুণ্ন রেখে চলেছেন। অথচ, বাংলাদেশের প্রাতিষ্ঠানিক (Formal) ঋণ-বাজার

এসব উৎপাদনশীল নারীকে অবহেলা করে চলেছে। পাশাপাশি, ঐতিহ্যবাহী কুটির শিল্পের প্রতি, ক্ষুদ্র ও মাঝারি উদ্যোক্তাদের প্রতি এবং গ্রামীণ কৃষি বহির্ভূত কার্যক্রমের প্রতি ব্যাংকিং সিস্টেমের অনীহা দিন দিন বেড়েই চলেছে। তাই, রাষ্ট্রীয় উদ্যোগে ব্যাংক ঋণকে এসব ক্ষুদ্র অথচ উৎপাদনশীল উদ্যোক্তাদের দিকে ফেরাতে হবে। বড়র পীরিতি থেকে মুক্ত করে ব্যাংককে জনগণের পুঁজির জন্য হাহাকারকে মেটানোর লক্ষ্যে নিয়োজিত করতে হবে।

বৈদেশিক ঋণ ও অনুদান গ্রহণের ব্যাপারেও সাহসী সিদ্ধান্ত গ্রহণের সময় এসেছে। ১৯৮০-৮১ অর্থ বছরে বাংলাদেশের বৈদেশিক ঋণ/সাহায্য এবং জিডিপি'র অনুপাত ১৩.২ শতাংশে গিয়ে দাঁড়িয়েছিল। আজ তা জিডিপি'র ৪ শতাংশের নীচে নেমে এসেছে। তাই বাংলাদেশকে এখন ঋণ নির্ভর দেশ না বলে বাণিজ্য নির্ভর দেশ বলাই সমীচীন। একটা বোগাস্ আশংকা জাতিকে পেয়ে বসেছে যে বৈদেশিক ঋণ/সাহায্য বন্ধ হয়ে গেলে বাংলাদেশের অর্থনীতি ভেঙ্গে পড়বে। এই অমূলক আশংকাকে আমরা চ্যালেঞ্জ করছি। অবশ্য, এটাও বলা প্রয়োজন, ঋণ নির্ভর উন্নয়নের ধারণা বৈদেশিক ঋণ ও অনুদান গ্রহণকে সম্পূর্ণ নাকচ করে দেয় না। ঋণ গ্রহণে বা বর্জনে রাষ্ট্রের সিদ্ধান্ত গ্রহণের সার্বভৌমত্ব অর্জনই গুরুত্বপূর্ণ। বৈদেশিক বিনিয়োগের ব্যাপারেও একই কথা খাটে। বর্তমানে প্রাপ্ত বৈদেশিক ঋণ ও অনুদানের ধরন এবং অর্থনীতির জন্য এর উপযোগিতা গভীরভাবে মূল্যায়নের মাধ্যমে এমন প্রতীতিই জন্মায় যে, অধিকাংশ প্রকারের বৈদেশিক ঋণ সহায়তা প্রাপ্ত প্রকল্প অর্থনীতির প্রবৃদ্ধির হারে তেমন কোন হেরফের ঘটায় না। বরং এই প্রকল্পগুলো অর্থনীতিতে কতগুলো পুঁজি-লুটেরা গোষ্ঠীকে লালন করছে। এ প্রসঙ্গে এনজিও কার্যক্রমেরও একটি পূর্ণাঙ্গ মূল্যায়নের আবশ্যিকতা অনুভব করছি।

ঋণ নির্ভর উন্নয়নের অশেষায় শ্রমজীবী জনগণের ক্ষমতায়নের এবং তাঁদের কার্যকর প্রতিনিধিত্বের প্রশ্নটি বারবার সামনে চলে আসবে। এক্ষেত্রে অত্যন্ত জরুরী পদক্ষেপ হিসেবে জনগণের কাছে সরাসরি জবাবদিহিমূলক ও নির্বাচিত স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী ও কার্যকর করে গড়ে তোলা অপরিহার্য মনে করি। শ্রমজীবী জনগণের নিজেদের উদ্যোগে গঠিত ব্যবস্থায় সমবায় এবং অংশগ্রহণমূলক স্ব-ব্যবস্থাপনা পদ্ধতির উপযোগিতাও আজো হারিয়ে যায়নি। বিশ্ব ব্যাংকের বর্তমান প্রধান অর্থনীতিবিদ নিকোলাস স্টার্ন গণচীনের চমকপ্রদ অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধি ব্যাখ্যা করতে গিয়ে চীনের Township and Village Enterprise (TVE) গুলোর ভূমিকাকে অত্যন্ত গুরুত্বপূর্ণ বলে মূল্যায়ন করেছেন। বাংলাদেশের শিল্পায়নে অংশগ্রহণমূলক ব্যবস্থাপনার এই মডেলের শিক্ষা সরাসরি গ্রহণ করা যেতে পারে।

তথ্য ও টেলিযোগাযোগ প্রযুক্তির চলমান বিপ্লব থেকে বাংলাদেশ উল্লেখযোগ্য কোন ফায়দা তুলতে পারছেন, অথচ এখানেই হয়তো বাংলাদেশের জনগণের দারিদ্র মুক্তির স্বর্ণ-সম্ভাবনা লুকিয়ে রয়েছে।

উপরের করণীয়গুলোতে রাষ্ট্র এবং বাজার উভয়েরই যথাযথ ভূমিকা পালন অপরিহার্য। মুক্ত বাজার অর্থনীতি তো আসলে পুঁজিবাদই। পুঁজির শোষণ ও লুণ্ঠন কি মিথ্যে হয়ে গেছে? বৈষম্যের যে ক্রমবর্ধমান ধারা মানুষকে মানবের প্রাণীর মত অস্তিত্ব রক্ষার দৈনন্দিন সংগ্রামে ঠেলে দিয়ে নিরন্তর দারিদ্র সৃষ্টি করে চলেছে তারই ধারক ও লালনকর্তা তো এই পুঁজিবাদ। বৈষম্য, শোষণ ও পুঁজি-লুণ্ঠন ভিত্তিক পুঁজিবাদই কি মানব সভ্যতার ভবিষ্যৎ? বিশ্বের সকল দেশেই শ্রমজীবী জনগণ পুঁজির শোষণ থেকে মুক্তির আকাঙ্ক্ষা বৃদ্ধি লালন করে। বিকল্পের সন্ধান না পেয়ে তাঁরা কি পুঁজিবাদকেই নিয়তি হিসেবে বরণ করে নেবে? উপরের প্রশ্নগুলোর জবাব খুঁজতে গেলেই নিজের বিবেক থেকে জবাব মিলবে, বিকল্প সমাজের অশেষা কখনোই থামতে পারেনা।

একুশ শতকে বিশ্ব পুঁজিবাদ তৃতীয় বিশ্বকে পুনঃউপনিবেশকরণের (Re-colonisation) প্রয়াস আরো পোক্ত করবে। ভোটের রাজনীতিকেও এই নয়া সাম্রাজ্যবাদী মডেল অপব্যবহার করছে। রাজনীতির বৈশ্যকরণ (Commercialisation) এবং দুর্বৃত্তায়নের (Criminalisation) প্রক্রিয়ার মাধ্যমে যে সব তথাকথিত জনপ্রতিনিধি এহেন ভোটের গণতন্ত্রে রাষ্ট্রক্ষমতায় আসীন হচ্ছেন তাঁরাও বিশ্ব পুঁজিবাদের বিশ্বস্ত সেবাদাসের ভূমিকা পালন করবেন এটা প্রায় নিশ্চিত। তাই প্রগতিশীল সামাজিক রূপান্তরের প্রয়াস রাষ্ট্র চরিত্র বদলানোর সংগ্রামকে ধারণ করতেই হবে। এই পরিপ্রেক্ষিতকে সামনে রেখেই উপসংহারে বাংলাদেশে রাষ্ট্র ও বাজার সম্পর্কে নীচের কয়েকটি প্রস্তাব উপস্থাপন করা হলো :

### বাংলাদেশের রাষ্ট্র ও বাজারের দায়িত্ব বন্টন : কিছু প্রস্তাব

বাংলাদেশের রাষ্ট্র ও বাজারের ভূমিকার সঠিক বিভাজন ও সমন্বয়ের দিক নির্দেশনা হিসেবে নিচে উল্লিখিত ইস্যুগুলোর অপারিসীম গুরুত্ব অনস্বীকার্য :

- ১) অর্থনীতির বৃহত্তম ব্যক্তি মালিকানাধীন উৎপাদনী খাত কৃষিতে ব্যক্তি মালিকানাধীন ভূমি ব্যবস্থা অব্যাহত রেখে প্রগতিশীল ভূমি সংস্কার এবং কৃষি সংস্কার কর্মসূচীর বাস্তবায়নকে রাষ্ট্রীয় অগ্রাধিকার তালিকার শীর্ষে গুরুত্ব দিতে হবে। জমির মালিকানার সিলিং অবনমনের মাধ্যমে উদ্বৃত্ত জমির পুনর্বন্টন যেমনি একরূপ সংস্কারের অন্তর্ভুক্ত হবে, তেমনি বর্গা প্রথার সংস্কার, খেতমজুরদের অধিকার সংরক্ষণ, কৃষি ঋণ ব্যবস্থার সংস্কার, কৃষিপণ্য বাজারজাতকরণ ব্যবস্থার সংস্কার, কৃষিপণ্যের ন্যায্য দাম নিশ্চিতকরণ ব্যবস্থা জোরদারকরণ, কৃষি উপকরণে ভর্তুকি প্রদান, খাস জমিতে সমবায় খামার বা যৌথ খামার গঠন এসবও কৃষি সংস্কারের কর্মসূচীতে অন্তর্ভুক্ত থাকতে হবে।
- ২) অর্থনীতির সকল উৎপাদন ক্ষেত্রে রাষ্ট্রীয় উদ্যোগ এবং ব্যক্তি উদ্যোগের যৌক্তিকতার সঠিক বিশ্লেষণের ভিত্তিতে পরিমিত মাত্রায় বাজার ব্যবস্থাকে উৎপাদন সংগঠনে ব্যবহার করা। উৎপাদনের দক্ষতা অর্জনে রাষ্ট্রীয় খাতের ব্যর্থতার আলোকে রাষ্ট্রকে বাজার ব্যবস্থার নিয়ন্ত্রক (Regulator), সহায়ক (Facilitator) এবং শাসকের (Governor) ভূমিকায় প্রতিস্থাপিত করতে হবে। রাষ্ট্র উৎপাদকদের পথের বাধা হয়ে দাঁড়াবে না। বাজারের প্রতিযোগিতা বৃদ্ধির জন্য রাষ্ট্র নিয়ম-নিষ্ঠ রেফারির ভূমিকায় অবতীর্ণ হতে হবে।
- ৩) উৎপাদন থেকে উদ্ভূত উদ্বৃত্তের গন্তব্যকে রাষ্ট্র দিক নির্দেশনা দেবে। পুঁজির কেন্দ্রিকরণ বা পুঞ্জিভবনকে রাষ্ট্র প্রতিরোধ করবে, কিন্তু সঞ্চয়কে বিনিয়োগে রূপান্তরে অর্থ বাজার এবং পুঁজি বাজারকে রাষ্ট্রীয় কিংবা রাজনৈতিক জবরদস্তির শিকার করবেনা। ক্ষুদ্র এবং মাঝারি পর্যায়ের ব্যক্তি খাতের উদ্যোগকে রাষ্ট্র কার্যকর সহায়তা দেবে, বড় এবং ভারী শিল্প রাষ্ট্রায়ত্ত্ব থাকবে।
- ৪) অর্থনৈতিক পরিকল্পনায় কেন্দ্রীয় এবং স্থানীয় পর্যায়ের পরিকল্পনার সমন্বয় সাধনের জন্য স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে সর্বতোভাবে জনপ্রতিনিধিত্বমূলক এবং জনগণের অংশগ্রহণমূলক প্রতিষ্ঠানে পরিণত করতে হবে। বাজার ব্যবস্থাকে অর্থনৈতিক পরিকল্পনার বিকল্প হিসেবে না দেখে পরিপূরকের ভূমিকা পালনের উপযোগী করে ঢেলে সাজাতে হবে (Structured বা Governed Market)।

- ৫) একুশ শতকে শিল্পোৎপাদন এমন পর্যায়ে পৌঁছে গেছে, যেখানে বৃহদাকার শিল্প-কারখানার ধারণা প্রায় পরিত্যক্ত হয়ে যাচ্ছে। Components ভিত্তিক আধুনিক প্রযুক্তিগত ধারায় শিক্ষা, প্রশিক্ষণ, দক্ষতা, প্রযুক্তিজ্ঞান সমৃদ্ধ “মানব পুঁজি” এ সবই একটি দেশের তুলনামূলক সুবিধের প্রধান নির্ধারক হয়ে গেছে। তাই একক মান সম্পন্ন বিজ্ঞান ভিত্তিক আধুনিক শিক্ষা ব্যবস্থা পরিচালনা করবে রাষ্ট্র। মতাদর্শিক বা ধর্মীয় জোয়াল যেন শিক্ষার মানকে কোনভাবেই ব্যাহত করতে না পারে তা নিশ্চিত করতে হবে। সর্বশেষ বৈজ্ঞানিক ও প্রযুক্তিগত জ্ঞানের সাথে যেন শিক্ষা ব্যবস্থার কোন দূরত্ব সৃষ্টি না হয় সে ব্যাপারে সদা সতর্ক থাকতে হবে উচ্চ শিক্ষার অঙ্গনগুলোকে।
- ৬) অর্থনীতির যাবতীয় কর্মক্ষেত্রে দক্ষতা ও মেধার যথাযথ প্রণোদনা কাঠামো গড়ে তুলতে হবে প্রতিযোগিতামূলক বাজার ব্যবস্থাকে ভিত্তি করে। একই সাথে জবাবদিহিতার ও প্রাতিষ্ঠানিক শৃঙ্খলা বিধানের ব্যবস্থাকে কার্যকর করার জন্য রাষ্ট্র আইনের শাসন প্রতিষ্ঠাকে সর্বোচ্চ অগ্রাধিকার দেবে।
- ৭) রাষ্ট্রকে অবশ্যই ধর্ম নিরপেক্ষতার আদর্শকে ধারণ ও লালন করতে হবে। একের ধর্ম পালন অপরের ধর্মীয় স্বাধীনতাকে যেন কোনভাবেই বিঘ্নিত না করে, তারই সজাগ প্রহরীর ভূমিকা পালন করবে রাষ্ট্র। এমনকি, আন্তিকতা-নাস্তিকতা প্রশ্নেও কোন পক্ষাবলম্বন করবে না রাষ্ট্র। একই সাথে, ধর্মকে রাজনৈতিক উদ্দেশ্যে ব্যবহারের অপপ্রয়াসকে কঠোরভাবে দমন করবে রাষ্ট্র।
- ৮) দেশের বিচার ব্যবস্থাকে নির্ভেজাল স্বাধীনতা দিতেই হবে। বিচার ব্যবস্থা যেন সাধারণ জনগণের নাগালের মধ্যে থাকে তারও প্রাতিষ্ঠানিক ব্যবস্থা গড়ে তুলতে হবে।
- ৯) আমলাতন্ত্রের দুর্নীতি, রাষ্ট্রীয় নিপীড়ক সংস্থার ছড়াছড়ি, রাষ্ট্রীয় আমলাতন্ত্রের (সিভিল ও মিলিটারী উভয় প্রকারের) বিশেষ সুবিধেভোগী গোষ্ঠী হিসেবে গণবিরোধী “শ্রেণীতে” রূপান্তর, স্বজনপ্রীতি, দলীয়করণ-এগুলোকে পরিহার করার প্রয়োজনে রাষ্ট্রীয় ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণের লক্ষ্যে শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে গড়ে তোলার কোনই বিকল্প নেই।
- ১০) একক মানসম্পন্ন আধুনিক, সর্বজনীন স্বাস্থ্য সেবা প্রদানের ব্যবস্থা পরিচালনা করবে রাষ্ট্র। স্বাস্থ্য ব্যবস্থার জবাবদিহিতা নিশ্চিত করবে স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলো।
- ১১) সংবাদপত্র - রেডিও - টেলিভিশনের মতো মতপ্রকাশের মাধ্যমগুলোকে সম্পূর্ণ স্বাধীনতা দিতে হবে। বুদ্ধিবৃত্তি চর্চা, সাহিত্য, সিনেমা ও নাটককে সম্পূর্ণ নিয়ন্ত্রণের অর্গলমুক্ত করতে হবে।
- ১২) উৎপাদনকে দক্ষ ও গতিশীল করার প্রয়োজনে রাষ্ট্র ভৌত অবকাঠামো গড়ে তুলবে, তবে সেগুলোর পরিচালনায় মাঠ পর্যায়ে জনগণের অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে হবে। এক্ষেত্রেও স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা এবং সংগঠিত ব্যক্তি খাতের উদ্যোগ কার্যকর এজেন্ট হতে পারে। Public Utilities সরবরাহে ব্যক্তি খাত এগিয়ে এলে রাষ্ট্র নিয়ন্ত্রকের ভূমিকা পালনই যথাযথ হবে দক্ষতা ও ক্রেতাস্বার্থ সংরক্ষণের দৃষ্টিকোণ থেকে।
- ১৩) রাষ্ট্র প্রতিরক্ষার জন্য বৃহদাকার সশস্ত্র বাহিনীর উপর নির্ভরশীল না হয়ে সমগ্র জনগণের অংশগ্রহণমূলক গণ বাহিনীকে প্রস্তুত করে তুলবে, যাতে বৈদেশিক আগ্রাসনের আশংকা দেখা দিলে পুরো জাতিকে ন্যূনতম সময়ে মাঠে নামিয়ে দেয়া যায়। উপর্যুক্ত ব্যবস্থা অবলম্বনে প্রতিরক্ষা খাতে যে সরকারী ব্যয় সাশ্রয় হবে রাষ্ট্র তা বরাদ্দ করবে শিক্ষা, স্বাস্থ্য, সামাজিক নিরাপত্তা এবং পরিবেশ উন্নয়ন খাতগুলোতে।

- ১৪) রাজনৈতিক ও আমলাতান্ত্রিক দুর্নীতি দেশের পুরো উৎপাদন ব্যবস্থাকে যেভাবে তছনছ করে দিচ্ছে তাতে বিশ্বের এক নম্বর দুর্নীতিগ্রস্ত দেশের বদনাম ঘোচানোর জন্য রাষ্ট্র অবিলম্বে স্বাধীন দুর্নীতি দমন কমিশন গড়ে তুলবে এবং সংবিধানে বিধৃত ন্যায়পাল ব্যবস্থা কায়েম করবে। সন্ত্রাস ও দুর্নীতি রাষ্ট্রের জন্য ফ্রাংকেনস্টাইন হয়ে 'রাষ্ট্র ব্যর্থতা'কে (State Failure) সংকটজনক পর্যায়ে উন্নীত করেছে। জনগণ পরিত্রাণ চায়। কিন্তু, তার জন্য জনগণকেই রুখে দাঁড়াতে হবে। বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি জনগণকে এই সম্মেলন থেকে এ-গণপ্রজাতন্ত্রে নিজেদের মালিকানা প্রতিষ্ঠার লক্ষ্যে মুক্তিযুদ্ধের চেতনায় জেগে ওঠার আহ্বান জানাচ্ছে।

**সুধী মন্ডলী,**

ধৈর্য সহকারে বক্তব্য শোনার জন্য আমার ধন্যবাদ গ্রহণ করুন। সম্মেলনের সকল কর্ম-অধিবেশনে সক্রিয় অংশগ্রহণের জন্য সবিনয় অনুরোধ জানিয়ে আমার বক্তব্য শেষ করছি।

খোদা হাফেজ। বাংলাদেশ চিরজীবী হোক।



## ধন্যবাদ জ্ঞাপন

আবুল বারকাত  
সাধারণ সম্পাদক  
বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতি

সম্মানিত সভাপতি, অধ্যাপক মইনুল ইসলাম;  
পরম শ্রদ্ধেয় সম্মেলন উদ্বোধক, মাননীয় বিচারপতি মুহাম্মদ হাবিবুর রহমান;  
সম্মেলন অভিভাষক, আমাদের সকলের শ্রদ্ধাভাজন শিক্ষক অধ্যাপক রেহমান সোবহান;  
সম্মেলন প্রস্তুতি কমিটির সম্মানিত আহবায়ক, অধ্যাপক সৈয়দ আব্দুল হাই;  
উপস্থিত সম্মানিত সুধীবৃন্দ;  
সুপ্রিয় ছাএ-ছাত্রী :

- ০১। আজকের এই সুন্দর সকালে আমাদের চতুর্দশ দ্বিবার্ষিক সম্মেলনের উদ্বোধনী অধিবেশনে মূল্যবান সময় দিয়ে উপস্থিত থাকার জন্য আপনাদের প্রতি আমরা কৃতজ্ঞ। এবারের সম্মেলনের প্রতিপাদ্য “রাষ্ট্র ও বাজার: বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে” বিষয়ক সম্মেলন উদ্বোধক ও অভিভাষক-এর দার্শনিক বক্তব্যসমূহ গভীর মনোযোগের সাথে শোনার জন্য আপনাদের আন্তরিক ধন্যবাদ।
- ০২। এদেশে গণতন্ত্র প্রক্রিয়ার চর্চা ত্বরান্বিত ও সুসংহত করার ক্ষেত্রে অবদানের পাশাপাশি আজকের “বিষন্ন বিষয় ও বাংলাদেশ” শিরোনামে গভীর মর্মবস্ত্তসম্পন্ন অসাধারণ উদ্বোধনী ভাষণ প্রদান করে সম্মানিত উদ্বোধক মাননীয় বিচারপতি মুহাম্মদ হাবিবুর রহমান আমাদেরকে তার কাছে আবারও চিরকৃতজ্ঞ করলেন।

পরম শ্রদ্ধেয় মাননীয় বিচারপতি হাবিবুর রহমান—আপনাকে সমিতির পক্ষ থেকে অশেষ শ্রদ্ধা ও ধন্যবাদ। বিচারকের মেধা, দেশপ্রেম ও জ্ঞান-সমৃদ্ধ মানুষের বিচার-বিবেক দিয়ে আপনি অর্থনীতিবিদদের জন্য একটি নতুন পথ নির্দেশনা দিয়েছেন। আপনি আমাদের উদ্দেশ্যে বলেছেন “সমস্যার কেন্দ্রবিন্দুতে যে মানুষ ব্যক্তিটি আছেন তিনি কঠিন মহাশয়। তাকে পুরো বুঝা যায় না।.....। অর্থনীতিশাস্ত্র সেই মানুষকে বাদ দিয়ে নয়।.....। বাজার অর্থনীতিতে অসফলের স্থান নেই।.....। মানুষকে কোন অর্থনীতিবিদ বলতে পারেন না, ‘তুমি দেউলিয়া হয়ে যাও।’.....।..... এবং দারিদ্র্যের কদমে কমল প্রস্ফুটিত হলেও হতে পারে...” এ কয়েকটি গভীর যোগসূত্র সম্পন্ন বক্তব্য আমাদেরকে অর্থনীতি শাস্ত্রের সাথে ব্যক্তি মানুষের সম্পর্ক নিরূপনে নূতন করে ভাবিত করবে। মানব-কেন্দ্রিক নূতন-ভাবনা উদ্ভবে আপনার

“বিষন্ন বিষয় ও বাংলাদেশ” আমাদের কাছে প্রুপদী সাহিত্য হিসেবে বিবেচিত হবে। আপনাকে আবারও ধন্যবাদ।

- ০৩। আমাদের সকলের পরম শ্রদ্ধেয় শিক্ষক ও পথ নির্দেশক, অধ্যাপক রেহমান সোবহান “বাংলাদেশে রাষ্ট্র ও বাজারের রাজনৈতিক-অর্থনীতি” (The Political Economy of the State and Market in Bangladesh) শীর্ষক গভীর চিন্তা উদ্রেককারী সংকট ও উত্তরণ সংক্রান্ত সম্মেলন অভিভাষণ প্রদান করে আমাদের রাজনৈতিক-অর্থনীতি সাহিত্যে যে নবতর যুক্তি কাঠামো সংযোজন করলেন—সে জন্য বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতিসহ এদেশের মানব-উন্নয়নকামী সাধারণ মানুষ ও সুশীল সমাজ আপনার কাছে অপরিশোধনব্য খণী হয়ে থাকবে। ‘মানব উন্নয়ন দর্শনের’ — এই পথ নির্দেশনা দেবার জন্য, স্যার, আপনাকে ধন্যবাদ।
- ০৪। আমাদের সমিতির সভাপতি ও উদ্বোধনী এই অধিবেশনের সভাপতি, আমাদের সকলের অত্যন্ত প্রিয়, সাহসী-শ্রদ্ধাভাজন অধ্যাপক মইনুল ইসলামকে চতুর্দশ দ্বিবার্ষিক সম্মেলনের মূল প্রতিপাদ্য “রাষ্ট্র ও বাজার: বাংলাদেশের পরিপ্রেক্ষিতে” বিষয়ে গভীর বিশ্লেষণ-ভিত্তিক রাষ্ট্র ও বাজারের দায়িত্ব বন্টন সম্পর্কে সুচিন্তিত উপস্থাপনার জন্য ধন্যবাদ।
- ০৫। উদ্বোধনী অনুষ্ঠান পরবর্তী কর্ম অধিবেশন সমূহের সভাপতি: অধ্যাপক এ আর খান, অধ্যাপক মুশাররফ হোসেন, অধ্যাপক রেহমান সোবহান, অধ্যাপক সিকান্দার খাঁন, অধ্যাপক মুহম্মদ ইউনুস, অধ্যাপক মোজাফফর আহমেদ ও অধ্যাপক সনৎ কুমার সাহা - সবাইকে আন্তরিক ধন্যবাদ। সেই সাথে কৃতজ্ঞতা স্বীকার করছি সকল বিশিষ্ট অর্থনীতিবিদ স্মারক বক্তাদের। যাদের মধ্যে আছেন অধ্যাপক ওয়াহিদ উদ্দিন মাহমুদ, অধ্যাপক সান্তার মন্ডল, ডঃ আসাদুজ্জামান, ডঃ আতিউর রহমান, ডঃ হোসেন জিল্লুর রহমান, অধ্যাপক এইচ কে দে এবং ডঃ দেবপ্রীয়া ভট্টাচার্য। সেই সাথে অভিনন্দন সেই চল্লিশ জন প্রবন্ধ রচয়িতাদের যারা প্রবন্ধ উপস্থাপন করবেন।
- ০৬। সম্মেলনের বিভিন্ন কার্যক্রমে আর্থিক সহযোগিতা প্রদানের জন্য আমরা যাদের কাছে কৃতজ্ঞ তাদের মধ্যে আছে Bangladesh Bank, Sonali Bank, Agrani Bank, City Bank N.A, Dutch-Bangla Bank, Janata Bank, Mercantile Bank, One Bank Ltd.
- ০৭। আজকের উদ্বোধনী অনুষ্ঠানসহ তিনদিনব্যাপী দ্বিবার্ষিক সম্মেলন আয়োজনে সমিতির কার্যনির্বাহক কমিটিসহ বিভিন্ন কমিটি-উপকমিটির সকল সদস্য এবং সমিতির সীমিত সংখ্যক কর্মচারী-কর্মকর্তা যারা অক্লান্ত পরিশ্রম করেছেন — সবাইকে ধন্যবাদ। ঢাকা, জাহাঙ্গিরনগর, রাজশাহী ও চট্টগ্রাম বিশ্ববিদ্যালয়ের অর্থনীতি বিভাগের ছাত্র-ছাত্রীরা সম্মেলন সার্থক করার জন্য আজকের মহা-বাজার অর্থনীতিতে দিন-রাত যে স্বেচ্ছাশ্রম দিয়েছেন সেজন্য সবাইকে সমিতির পক্ষ থেকে ধন্যবাদ।
- ০৮। সুবিশাল এই সম্মেলন-এর সকল প্রস্তুতিতে সফল নেতৃত্ব দিয়ে সম্মেলন প্রস্তুতি কমিটির আহ্বায়ক অধ্যাপক সৈয়দ আব্দুল হাই সমিতিকে তাঁর কাছে ঋণবদ্ধ করলো।
- ০৯। এই মিলনায়তনের শীতাতপ নিয়ন্ত্রিত কক্ষে অনুপস্থিত অথচ সম্মেলন কর্মকাণ্ড সুন্দর ও সার্থক করা যাদের অবদান ছাড়া অসম্ভব সেই দরিদ্র রাত-জাগা মুদ্রণ-কর্মী, ভোর বেলার ভ্যান চালক,

হোটেলের বাবুর্চি, বাইরের খাদ্য পরিবেশক — সবাইকে আন্তরিক ধন্যবাদ (যদিও তারা এ ধন্যবাদের কথা জানবে না, জানলেও খুব লাভ হবে কি'না-জানিনা) ।

- ১০ । সবশেষে, ইনস্টিটিউশন অব ইঞ্জিনিয়ার্স-এর কতৃপক্ষকে বিশেষ করে ইনস্টিটিউট সভাপতি, দেশের প্রখ্যাত ইঞ্জিনিয়ার জনাব কামরুল ইসলাম সিদ্দিকিকে আমাদের সম্মেলন সার্থক ও সুন্দরভাবে করার ব্যাপারে তার ব্যক্তিগত উদ্যোগ ও সহায়তার জন্য বাংলাদেশ অর্থনীতি সমিতির পক্ষ থেকে আন্তরিক ধন্যবাদ ।

সম্মানিত সুধীমশ্রী,

আপনাদের সবাইকে আবারও ধন্যবাদ । আজসহ আগামী তিনদিন বিভিন্ন কর্ম অধিবেশনে আমন্ত্রণ রইলো ।

ধন্যবাদ ।

## **Part II**

### **Memorial Lectures**

Professor M. N. Huda Memorial Lecture  
Session: *State, Market and Institutional Transformation*

## **National Budgets and Public Spending Patterns in Bangladesh: A Political Economy Perspective**

Wahiduddin Mahmud\*

### **Abstract**

This exploratory study looks at the factors shaping the formulation and implementation of national budgets in Bangladesh with an emphasis on the determinants of public social spending. By considering the actual budgetary outcomes as the “revealed” public choice, the deviations from the stated economic policy objectives are examined. While few generalisations can be made, the study highlights the complex interactions of economic, political and bureaucratic incentives and institutions underlying the budgetary processes. One finding is that, given the weaknesses of the democratic institutions in Bangladesh, there seem to be at work some non-institutional mechanisms for ensuring public accountability, such as through civic activism, a free press and widespread political awareness among the people at large. This probably explains why, in spite of many perverse political incentives embedded in the system, there has been considerable progress in many areas of social development in Bangladesh and the budgetary process portrays, at least in pretence, a “benevolent social guardian role” of the government.

### **1. INTRODUCTION**

National budgets are the most potent instrument of the government’s economic management and can thus have a profound effect on the well being of the people. Both the methods of revenue collection and patterns of expenditure adopted in the

---

\* Professor, Department of Economic, University of Dhaka

budget go a long way in determining the growth and distribution of income in the economy. This is particularly true when one considers the cumulative effects of budgetary policies pursued over a period of time. There are of course many important areas of economic policymaking that lie outside the purview of the budget - for example, monetary and exchange rate policies, labour market policies, and a whole range of policies and institution-building activities that are intended to regulate and facilitate the functioning of a market economy. But these policies largely complement and get reflected in the budgetary processes in one way or the other.

The scope of budgetary policies in a poor developing country like Bangladesh is, however, closely related with what developmental role is envisaged for the government vis-à-vis the private sector. On this, the development thinking has undergone profound changes over time and is still evolving, with no clear-cut consensus (the so-called 'Washington consensus' itself being continuously modified by its own proponents). This debate, while relevant, is not the major concern for the present study. Public policy discussions are usually about what *ought to be* done, rather than what *actually is* done. The former is about the economic arguments regarding policy choices, while the latter is concerned with the economic-political-institutional interactions that shape the actual formulation and implementation of policies. This study is mainly concerned with analysing those interactions and their outcomes - what may preferably be called 'public choice' involved in budgetary decisions.

Why does a government conduct its budgetary policies (or, for that matter, the entire economic management) in the way it does? There is not much guidance available from the economics or public administration literature on this issue. Many authors have discussed the political economy aspects of implementing market-oriented liberalising policy reforms in developing countries, but the discussions hardly cover the government's behaviour regarding public finance (excepting certain issues that are directly relevant to those reforms, such as the elimination of subsidies or cuts in import tariffs).<sup>1</sup> On the other hand, the so-called "public choice" school of economics founded by James Buchanan and Gordon Tullock among others, does provide a framework for analysing the determination and efficiency of public policies, including budget-making processes (Buchanan and Tullock 1962, Downs 1957). Following their work, there has now emerged a sizeable literature attempting to explain economic policymaking by democratic governments; but there is yet little consensus on empirical evidence or on mode of analysis (Mueller 1997, Persson and Tabellini 2002). Moreover, this literature deals with only Western industrialised economies having mature democratic

---

<sup>1</sup> See, for example, Krueger (1993); Haggard and Kaufman (1992).

systems, and has, therefore, very limited applicability to developing countries.<sup>2</sup> As such, this paper makes only some occasional reference to this literature

The point of departure for this paper will be to see how far there exists a coherent stated economic policy framework for the budget, particularly regarding the priorities of public spending and their envisaged contribution towards social well-being. If the actual budgetary outcomes are considered as the “revealed” public choice, one can then examine how far these deviate from the stated policy framework.<sup>3</sup> The deviations may occur when the budget is proposed as well as at the implementation stage. Some of the deviations may be due to lack of analytical and administrative capacities in the formulation and implementation of the budget, but more important in explaining the deviations are likely to be the political compulsions. It need not be, however, assumed that the stated policy framework is conceived in a political vacuum on the basis of economic rationale alone, as in the so-called “benevolent social guardian” model of governmental objectives and decision making. Such a model implicitly underlies most public policy discussions. In reality, economic policy making is likely to incorporate political responses and feedback, thus making a full circle of political-economic interactions.

The empirical analysis will be based on the fiscal policies pursued during the decades of the 1980s and the 1990s, with more emphasis on the later years. The analyses of the fiscal trends during this period can be enriched by capturing the effects of several factors relevant for this study:

- large-scale fiscal adjustment taking place as part of macroeconomic reforms initiated in the mid-1980s, mostly under donor conditionalities (thus showing donor influence as well as changes that were more than ‘incremental’);
- increased reliance on domestic financing of public development spending in the face of declining foreign aid availability, thus providing more scope for the government to ‘reveal’ its own priorities;
- transition to parliamentary democracy in the beginning of the 1990s.

---

<sup>2</sup> Public choice theories challenged the Keynesian welfare-state ideas to substitute a much more critical view of the capacities and integrity of the democratic governments. These theories have been criticised for their narrow interpretation of political motivation and their ideological bias for excessively restricting the scope of public sector responsibilities. However, these theories do provide some useful insights and help to understand political behaviour in some limited contexts; see, for example, Self (1993). Also, for a discussion in a developing country context, see Mahmud (2002), Chapter 17.

<sup>3</sup> The term “public choice” is used here in preference to, say, public policy or public action, in order to better convey the idea of public decision-making as discussed in this paper.

On the last point, it may be noted that the 1980s saw the semi-autocratic rule of General Ershad, starting with a martial law regime, followed by a semblance of presidential form of democracy with a multi-party parliament. The government failed to gain credibility as a representative one because of its repressive measures and rigged elections. Parliamentary democracy was introduced in the beginning of the 1990s, after the Ershad regime had fallen through a mass movement. Since then, the elections held under the neutral caretaker governments (for which, provision has been made under the constitution) have been widely acclaimed as free and fair. However, none of the elected parliaments could function effectively because of frequent boycotts by whichever parties were in the opposition.

The empirical analyses presented in this paper are mainly based on official data relating to the government's fiscal operations. In order to assess the actual outcomes of the stated budgetary policies, it also draws upon the results of various studies on the evaluation of public service delivery mechanisms and implementation of development projects. The findings of some recent studies on economic policy reforms, conducted with a 'participatory' approach, are also found helpful in understanding the perceptions of stakeholders, and thereby, the political economy of the budgetary process.

## **2. BUDGETARY TRENDS AND STRATEGIES: WHAT DO THEY REVEAL?**

### **2.1 The Economic Policy Framework**

Achieving equitable economic growth for poverty alleviation is generally accepted to be the overriding goal of the government's developmental efforts in Bangladesh. In this context, poverty alleviation is broadly defined to include social development, particularly in terms of improvements in health and education indicators. The policy statements regarding the budgetary measures, in order to have political legitimacy, must conform to these broad welfare objectives. While these statements may have a populist stance to an extent (e.g. well justified measures for increased tax coverage are underplayed, while not-so-justified writing-off of agricultural loans is highlighted), at least they show the compulsion on the part of the government to portray the so-called 'benevolent social guardian' image. In other words, any deviant political motives or compulsions have to remain as a hidden agenda .

These policy statements, which are made in the Finance Minister's budget speech and come as a preamble to the main budget documents, can hardly be said to provide a well-articulated policy framework for the budget. While some policy justifications are given for the budgetary measures representing only



'incremental' changes in a year, it is not made clear how they fit into a coherent strategy evolving over time. Moreover, the important trade-offs in resource allocations, which lie at the heart of budgetary decision making, is rarely spelt out. Nevertheless, certain yardsticks for judging the merits of the budget proposals are now generally accepted in Bangladesh. One such yardstick, for example, is whether there is enough fiscal prudence to contain inflation and ensure economic stabilisation. Raising higher revenue and containing the growth of administrative expenditures, so as to generate more domestic resources for development spending, are regarded as a broad goal of budgetary measures. Within development spending, the higher is the benefit going to the poor, the better. And there seems to be a compulsion for the Finance Minister to show (even with some jugglery of data, if needed) that the allocations to education are larger than the defence budget.

Like most developing countries, Bangladesh embarked on a programme of macroeconomic stabilisation and structural adjustment during the early to mid-1980s along the standard guidelines of the IMF and the World Bank. These reforms, which were undertaken under rigid aid conditionality arrangements and were more vigorously pursued in the early 1990s, were primarily aimed at reducing the fiscal and external deficits to a sustainable level in the face of declining foreign aid availability. The accompanying market-oriented liberalising policy reforms involved a redefining of the developmental role of the government and the priorities of public expenditures. The fiscal measures included reduction or elimination of agricultural and food subsidies during the late 1980s, introduction of value-added tax (VAT) in the early 1990s and a gradual withdrawal of direct public investment in productive sectors. The envisaged developmental role of the government was mainly defined in terms of the provision of such public goods as education, healthcare, public utilities and physical infrastructure. In addition, this role also included the implementation of cost-effective poverty-alleviating programs to provide 'safety nets' for the poor.

This broad policy framework, even if generally agreed, is far from being an adequate basis for making the actual decisions regarding public development spending. Unlike in the case of investments in directly productive activities, the technique of social cost-benefit analysis is difficult to apply in evaluating social sector projects, because of deficient data and many conceptual problems. One such problem concerns the so-called "externalities" arising from interdependent outcomes.<sup>4</sup> For example, in improving the health indicators, there are known to be important synergies among interventions in healthcare, environmental sanitation,

---

<sup>4</sup> Any criterion of "marginal social benefit" is even more difficult to conceptualise in the case of the government's non-development expenditures, say, on defence or public administration.

family food supplementation, female education and income generation for the poor. Even from the point of view strict economic theory, not enough is known about these synergies in quantitative terms to devise an optimal allocation of resources.<sup>5</sup> A more practicable method is to devise sectoral development strategies and targets along with cost-effective programmes to achieve those targets. While this can help to determine priorities within the broad sectors, the rationale of resource allocation among those broad sectors still remains wanting.

The appropriate state-market mix remains another grey area of budgetary policy-making. While most proponents of the so-called “Washington consensus” now agree that the resolution of this problem should be based not on ideology, but on evidence regarding market failure vis-à-vis government failure, there is much less agreement about what that evidence is. Again, market-oriented policy reforms are no substitute for having an appropriate development strategy that is needed, say, to guide public investments in infrastructure or other policy measures towards supporting private sector development. These gaps in the policy framework can create ambiguities and controversies regarding how far the budgets actually adhere to their stated policies (or, in other words, whether the government acts according to what it publicly commits to).

## 2.2 The Budgetary Trends

The annual budget has two components: (a) the current or revenue budget that is meant to meet the regular expenditures on public administration and defence as well as the recurrent expenditures in social sectors like health and education, and (b) Annual Development Plan (ADP) that includes project-wise allocations for development spending. These development projects are supposed to be approved through an elaborate inter-ministerial process of scrutiny under the guidance of the Planning Commission, but many projects are given a go ahead without a formal approval. While the larger part of expenditure under ADP can be called public investment (in the strict economic definition of physical investment, i.e. construction and installation of equipment), it also includes expenditures that are more in the nature of public consumption. The demands for current budget are matched against revenue income, and any surplus is available for financing the ADP. The ADP expenditure, net of this revenue surplus, shows the overall budgetary deficit, which is financed by net foreign aid.<sup>6</sup> Any remaining deficit is

---

<sup>5</sup> See Dasgupta (1993), p.542.

<sup>6</sup> Foreign aid net of amortisation; payments of interest on foreign concessional loans are included in the revenue budget.

met by the government's domestic borrowing, consisting of bank borrowing and sale proceeds of government saving certificates and bonds.

One serious problem in analysing the budgetary trends is that the realised expenditures and earnings may be substantially different from the figures given in the original budget documents or even in the "revised" budgets prepared at the end of the financial year. A comparison of the actual and the original budget figures shows a typical pattern: that there is some shortfall in revenue collection and in foreign aid disbursements, and an excess in revenue expenditure. The effect of this is borne by a downsizing of the ADP (in some years, substantially) and by an unanticipated extent of domestic borrowing. The government thus has a tendency to set budgetary targets that are too ambitious compared to what it can actually achieve. A certain amount of optimism in setting the targets may help to inspire the relevant government agencies into action. A less generous interpretation is that the government may deliberately try to make the budget look politically more acceptable, at least at the time of announcing the budget when it is more in the public eye.<sup>7</sup> Nevertheless, it shows that there is a political compulsion on the government to increase development spending and restrain the growth of current expenditure (or, at last, to be *seen* to do so).

The trends in the overall budgetary balances from 1983-84 to 1996-97 are shown in Table 1. All the estimates are shown as proportion of GDP at current market prices. While Bangladesh has recently switched to a new revised series of national income estimates, the estimates in Table 1 are derived from the old series. The new national income estimates, which are available in published form from 1990-91 onward, show an upward revision over the earlier ones ranging between 26 to 30 percent for various years, but the estimated year to year real GDP growth rates are not much changed. The estimates in Table 1 should not, therefore, be much affected by these revisions in terms of their trends, although their *level* in each year will be considerably lower. Since the old national income series is available up to the fiscal year 1996/97, this is taken as the terminal year in Table 1, as also in some of the subsequent tables.

---

<sup>7</sup> True, the revised budget is presented at the time of announcing the next year's budget, but the new budget dominates the political debates at that time. Also, the estimate of the revised budget usually differs from the actual in the same pattern mentioned above. The actual budget figures are, in fact, never publicly presented.

**Table 1: Income and Expenditure of the Central Government (Actual)**

(Percent of GDP at current market prices)

	1983/84	1985/86	1987/88	1989/90	1991/92	1993/94	1995/96	1996/97
Total revenue	8.1	9.1	8.9	9.3	10.9	12.2	11.5	11.8
Total expenditure <sup>a</sup>	17.1	16.6	16.1	17.2	16.8	18.1	17.1	17.4
Current expenditure <sup>b</sup>	6.5	7.5	8.1	8.8	8.3	8.9	8.7	8.8
Development budget <sup>c</sup>	8.5	7.8	6.4	6.4	6.3	8.4	7.4	7.7
Overall budget deficit	9.0	7.5	7.1	7.9	5.9	6.0	5.7	5.4
Net foreign financing <sup>d</sup>	7.8	6.4	6.9	6.6	4.9	4.9	3.6	3.5
Net domestic financing <sup>e</sup>	1.2	1.5	0.2	1.3	1.0	1.1	2.2	1.9

- a. Includes food account balance and capital expenditures and net lending not included in the development budget.
- b. Excludes food subsidies
- c. Expenditure under Annual Development Plan (ADP).
- d. Includes grants and conventional loans net of amortisation
- e. Includes borrowing from the banking system and sales proceeds of savings certificates.

Note: Based on the estimated *actual* figures, not the budget figures. The estimates correspond to July-June fiscal year; they are based on the old national income series which is available up to 1996/97.

Sources: Official fiscal statistics and data compiled in the World Bank's Annual Country memorandum, various issues.

One important feature of Bangladesh's fiscal scenario is that the revenue-GDP ratio is low even by the standard of developing countries. This will appear to be even more so with the new national income estimates, in which case this ratio would be about 9 percent instead of about 12 percent during the late 1990s as shown in Table 1. There was some increase in this ratio in the early 1990s, mainly due to the introduction of VAT, but the increase proved to be a once and for all phenomenon. Evasion of taxes, particularly of income tax, is extremely high, so that direct taxes currently contribute only 15 percent of total tax revenue. An analysis of the trends in tax yields in Bangladesh suggests that the tax system is income-inelastic, so that the rate of growth of tax revenue tends to fall behind that of GDP unless 'discretionary' measures are taken for enhancing the rate structure and (or) expanding the tax base. A large and increasing degree of tax evasion is alleged to be the major factor behind this tax inelasticity (Mahmud 2001).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> See Mahmud, W., "Bangladesh: structural adjustment and beyond", in Mahmud (2001), Chapter 3.

Enforcing strict tax compliance has a political cost for the government, so that it has to weigh this cost against the 'marginal' benefit (political and economic) to be derived from development spending. It is a fair assumption that development spending, being the more flexible part of the budget expenditures, bears the major burden of any public resource shortfall. While better enforcement of income taxes goes against the interest of the rich, a drive for collecting more indirect taxes (mostly VAT) by increasing their coverage is unpopular among the middle income class, on whom the incidence of these taxes is the highest. A drive for better enforcement of indirect taxes annoys the business community, who often can get away without paying the taxes. Since at least a part of development spending is likely to be pro-poor (see later discussions), the poor seem to have got a rather bad deal so far as there is a trade-off between higher revenue and higher pro-poor spending.<sup>9</sup>

One redeeming feature is that the level of current expenditure as a proportion of GDP is also low relative to many developing countries. It is noteworthy that this proportion increased steadily in the 1980s (which was the tenure of the semi-autocratic regime of General Ershad), but has been kept from rising since then. Partly because of this, the size of the development budget as a proportion of GDP fell during the 1980s, but subsequently recovered to some extent in the 1990s. The transition to a democratic regime thus seems to have resulted in increased accountability in respect of restraining the government's current expenditures, thereby, mobilising more resources for development spending. There was a significant steady decline through out this period in the availability of net foreign aid, which declined from 10 to 8 percent of GDP in the early 1980s to 3 to 4 percent in the late 1990s. There are many factors behind this decline in foreign aid, and one of those is how the government values the benefit of increased-aid financed development spending against the political cost of complying with the aid conditionalities. More on this will be discussed later.

Besides the revenue budget's surplus and net foreign aid, the government's domestic borrowing can be the other source of financing the development budget. However, such borrowing has the risk of increasing the rate of inflation through excessive credit expansion or 'crowding out' the private sector from the credit market. The experience of the 1990s suggests that the two successive political regimes resorted to higher and unsustainable levels of domestic borrowing towards the end of their respective tenures. This conforms to the hypothesis of the so-called 'political business cycle' discussed in the literature on public choice theory - that an elected government will court popularity by cutting taxes or

---

<sup>9</sup> The trade-off will, however, depend on the 'marginal expenditure propensities' of the government, which cannot be easily ascertained.

increasing expenditures (and thereby running higher budget deficits) before an election.<sup>10</sup> Overall, however, no serious threat to macroeconomic stabilisation arose out of such government borrowing; instead, the rate of annual average inflation rate was lowered from above 10 percent in the 1980s to around 5 percent in the 1990s.

The trends in the sectoral allocations in the revenue and development budgets are shown in Table 2 and Table 3. As expected, the allocations in the revenue budget do not show any marked or systematic changes. This is to be expected, given the fact that the economic reforms in Bangladesh have not involved any significant restructuring of the regular functionaries of the government, such as a major downsizing of the administration. This also shows that the revenue budget, in particular, is prepared on the basis of incremental changes over the previous year's budget. The subsidies on food distribution and on the distribution of agricultural inputs had already been greatly reduced by the mid-1980s, and this is not therefore reflected in these estimates.<sup>11</sup> The only significant trend is the steady increase in the interest payments on the government's domestic and foreign debts (shown as debt service).

The sectoral allocation pattern of development spending has, however, undergone some significant changes, reflecting the changing developmental role of the government under the economic reforms. Allocations to manufacturing industries have been reduced to almost an insignificant proportion, showing that the government has virtually withdrawn from investment in setting up new industries. With the rapid expansion of tube-well irrigation in the private sector, the proportion of allocations to water resource development has also declined. Also, the decline in investment in energy reflects increased reliance on private companies for the generation of electricity and for the exploration activities. The reverse of this structural changes in development spending is the increased proportional allocations to rural development and to social sectors, especially education.

Broadly speaking, one thus finds a close concordance between the accepted development strategy and the patterns and trends in public expenditures. That human development and poverty alleviation are given due importance is supported by increased budget allocations to rural development and social

---

<sup>10</sup> For evidence on this in Bangladesh's context, see Mahmud, W., "How to assess the budget: comments on budget 2000-01, in Mahmud (2002).

<sup>11</sup> There are also many ambiguities regarding the budgetary definitions of these subsidies.

sectors.<sup>12</sup> Two points, however, may be made at this stage regarding the above restructuring of development spending. First, how far higher allocations to the social sectors will lead to an improvement in social development indicators will depend very much on the quality and effectiveness of the spending. The *a priori* rationale and the actual effectiveness of public expenditures are two separate aspects. There is also the broader question of whether the redefining of the government's role, as reflected in the budget, will result in the envisaged private-sector-led growth that is also pro-poor. (This study does not go deep into this latter question.). Second, the structural shift in the budget towards larger social spending has come about from a redefining of the role of the government and is, therefore, of a once-and-for-all nature. In future, higher allocations to social sectors will require more difficult reforms, for example, in respect of preventing tax evasion or downsizing the government.

Lastly, it should be mentioned that the budgetary estimates discussed here do not fully reflect the drain on public resources due to the loss-making state-owned enterprises, including public commercial banks. Not only past investments in these enterprises have not given returns to the public exchequer, but also some of the state-owned enterprises cannot even cover their operating costs. These losses are covered partly by direct loans from the budget, and partly by occasional capital replenishments of the public commercial banks through issuance of government bonds. If these losses are made fully accounted for in the budget, then the full-deficit of the government's financial operations will be much larger.

### 2.3 Foreign Aid and Donor Influence

As mentioned earlier, macroeconomic reforms including fiscal adjustment in Bangladesh were implemented under rigid aid conditionality.<sup>13</sup> The articulation of the rationale for such reforms and their evaluation have come almost entirely from the donor side and very little from the side of the government. The indigenous support or critique has come mainly from the local media and experts outside the government. The government's position is only occasionally stated in public

---

<sup>12</sup> The food for work programme, which is a major poverty-alleviating programme in Bangladesh, is not included in the Development Plan and is not therefore shown in Table 3. In spite of declining volume of food aid, the government has continued, and even expanded this programme.

<sup>13</sup> The major aid conditionality agreements regarding macroeconomic reforms included IMF's Structural Adjustment Facility (1986-89) and Extended SAF (1990-93) and agreements under Import Programme Credit and Industrial Sector Credit of the World Bank's IDA during the 1980s.

**Table 2: Current Budget (Revised Budget) Expenditures;  
Proportion of Sectoral Expenditure to Total**

Sector	1986/87	1989/90	1991/92	1993/94	1995/96	1996/97
General Services	0.43	0.38	0.37	0.42	0.40	0.41
Social Services	0.36	0.31	0.30	0.33	0.32	0.32
(Education )	(0.19)	(0.16)	(0.17)	(0.19)	(0.18)	(0.18)
(Health & population planning)	(0.07)	(0.05)	(0.05)	(0.07)	(0.06)	(0.06)
(Social welfare)	(0.10)	(0.09)	(0.07)	(0.07)	(0.08)	(0.08)
Economic Services	0.08	0.07	0.07	0.08	0.09	0.08
(Agriculture)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.05)	(0.04)
(Others)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.04)	(0.04)
Debt Service	0.11	0.10	0.14	0.12	0.15	0.14
Food Subsidy <sup>a</sup>	0.01	0.09	0.04	0.02	0.03	0.03
Other Subsidy <sup>a</sup>	0.01	0.05	0.03	0.01	0.01	0.02
Contingency	0.00	0.00	0.04	0.02	0.00	0.00
Total Current Expenditures <sup>b</sup>	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
(in billion taka)	(47.2)	(62.4)	(89.0)	(122.8)	(155.1)	(171.5)

a. There has been a change in the definition of subsidy, especially during 1992-93.

b. Government's budgetary definition, differs from IMF definition.

Note: Based on the figures given in the *revised* budgets.

Sources: Official fiscal statistics and data compiled in the World Bank's Annual Country memorandum, various issues.

**Table 3: Annual Development Program: Proportion of  
Sectoral Allocation to Total**

Sector	1986/87	1989/90	1991/92	1993/94	1995/96	1996/97
Agriculture	0.04	0.06	0.06	0.05	0.04	0.04
Rural Development	0.02	0.03	0.04	0.04	0.06	0.07
Water Resources	0.1	0.17	0.07	0.05	0.05	0.07
Industry	0.16	0.07	0.02	0.01	0.01	0.01
Energy	0.26	0.17	0.14	0.14	0.15	0.14
Transport	0.09	0.13	0.11	0.14	0.16	0.16
Communication	0.01	0.03	0.02	0.05	0.02	0.02
Physical Planning	0.03	0.05	0.04	0.03	0.04	0.05
Education	0.05	0.04	0.04	0.09	0.11	0.11
Health & Family Planning	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07
Social Welfare	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01
Others	0.18	0.09	0.29	0.16	0.13	0.05
Total ADP	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
(in billion taka)	(44.4)	(47.2)	(57.0)	(87.1)	(96.0)	(115.5)

Note: Base on estimated *actual* expenditures.

Sources: Official fiscal statistics and data compiled in the World Bank's Annual Country memorandum, various issues



utterances of political leaders, and to some extent, in the annual budget speeches of the Finance Ministers.<sup>14</sup> It is, therefore, difficult to assess how much of the reforms were actually “owned” by the government, and how much were imposed by the exercise of external aid leverage. It is a fair assumption that the later factor was the dominant one. The World Bank, in particular, has been involved in Bangladesh’s economic development in an all-encompassing role of policy advice, lending and donor co-ordination.

Although generalisations are difficult, there seems to be a good record of compliance with aid conditionality in respect of some politically difficult policy reforms, whose economic rationale was beyond controversy. For example, under donor guidelines, the public food distribution system was successfully transformed in the 1980s to make it more cost-effective and targeted to the poor. The system of urban food rationing was gradually, but entirely abolished, although it hurt the politically influential urban middle class, who had been the main beneficiary of the system. On the other hand, the withdrawal of subsidies on fertiliser distribution was resisted by the government, and after the initial major reductions in these subsidies in the 1980s, they were reintroduced to some extent from time to time. In theory, some amount of agricultural input subsidies can be justified on both equity and efficiency grounds, if there are sub-optimal levels of fertiliser use, particularly by poorer farmers exposed to an imperfect credit market. In this situation, a case for subsidy withdrawal usually rests on the argument that the money thus saved may be better used for rural infrastructure that could help farmers to get better product prices. But this leads to the more complicated behavioural question about the government’s “marginal” expenditure propensities (and the resulting marginal social value of such expenditures).<sup>15</sup>

The above examples are given to show that aid conditionalities are not always resisted because of vested interests of powerful political elite; sometimes it may be out of a genuine concern about the validity of the rationale of the proposed reforms. This does not mean that those concerns are always justified.<sup>16</sup> But in many other cases of reforms, particularly the institutional reforms aimed at

---

<sup>14</sup> The Five-Year Plan documents, except for the Fifth Plan (1997-2002) did not go far in explicitly dealing with macroeconomic policy reforms.

<sup>15</sup> For a discussion on these points in Bangladesh’s context, see Rahman and Mahmud (1988).

<sup>16</sup> In fact, the government’s recent handling of fertiliser distribution policies is an example of muddled economic thinking at the highest levels of policymaking. In Bangladesh, government is the monopoly producer and supplier of urea fertilisers; but the government’s policy often ignores the fact that, as a monopolist, it cannot determine both the price and the quantity demanded of fertilisers. Thus, a well-intentioned policy of supplying fertilisers to farmers at a certain ‘fair’ price will fail if it is not backed by adequate supply to meet the demand at that price; it will only create scope for reaping extra profits by traders and middlemen; see Mahmud (2002), Chapter 1.

improving the quality of governance, aid conditionalities are resented precisely because their implementation will hurt the rent-seeking opportunities of the political elite. Since these types of reforms have an important bearing on the availability of resources for social spending and on the quality of such spending, there will be more discussion on this later in this paper.

**Table 4: Ratio of Sectoral Project Aid to Sectoral ADP**

Sectors	Average 1984-90	Average 1991-95	Average 1995-00	Average 2000-01	Recent
1. Agriculture	0.20	0.52	0.56	0.52	0.52
2. Rural Development	0.26	0.84	0.62	0.49	0.39
3. Flood Control & Water Resource	0.23	0.61	0.47	0.55	0.44
4. Industry	0.53	0.61	0.20	0.23	0.42
5. Power	0.40	0.75	0.48	0.33	0.38
6. Natural Resources	0.37	0.55	0.58	0.49	0.51
7. Transport	0.37	0.55	0.58	0.49	0.53
8. Communication	0.24	0.48	0.31	0.27	0.42
9. Physical Planning & Housing	0.24	0.43	0.40	0.39	0.45
10. Education & Training	0.14	0.60	0.47	0.30	0.27
11. Health and Family Planning	0.35	0.61	0.60	0.63	0.71
12. Social Welfare <sup>a</sup>	0.13	0.31	0.30	0.24	0.14
13. Others	0.17	0.30	0.25	0.25	0.01

a. Includes Women's Affairs and Youth Development.

Source: Compiled from the data in original budget documents; see Ahmed (2001).

While aid conditionalities are mainly regarding economic policy reforms, donors try to influence the budgetary allocations through project aid, which is the predominant form of foreign aid received by Bangladesh. Table 4 shows the proportion of sectoral ADP funded by project aid as estimated from *original* budget documents and shown as five-year averages since the late 1970s. (The corresponding actual or realised figures, which are not available, will be admittedly somewhat different.) For any period, the sectoral variations in these proportions show how donor priorities vary from those of the government regarding development spending; and the variations over time show how their respective priorities have changed since the late 1970s.

The sectoral proportions of donor funding show a general declining trend because of the overall decline in the foreign funding of ADP. Health and population control seems to get the highest donor priority; moreover, the level of donor funding in this sector has not declined. The aid share in agriculture has also been

maintained. The previously high donor support for public investments in industry and power has drastically fallen, reflecting the policy shift in favour of private sector. In both rural development and education, the sharp decline in the proportion of donor funding is mainly because of the government's increased allocations to these sectors as reflected in the trends in overall sectoral ADP allocations (Table 3). Apparently, the government's enthusiasm to increase allocations to these sectors was not shared by the donors, perhaps because of the latter's scepticism regarding the quality and effectiveness of additional spending in these sectors.

It is well recognised that the targeting of aid to priority areas may not produce the intended results, since local funds may be diverted to less-priority areas in response to the availability of foreign funds (the so-called *fungibility* problem). One common donor reaction to this problem is to impose additional conditions beyond the project level to ensure the *additionality* of resources at the sector level. An example is provided by Bangladesh's Health and Population Sector Project (HPSP) for 1998-2003, which was designed to provide integrated healthcare including population services along the guidelines adopted at the UN's International Conference on Population and Development (ICPD) held in Cairo in 1994. The programme stipulates for a five-year period the amounts of both local and foreign funding as well as the minimum levels of allocations to the priority areas like primary health care. So far, the arrangement has proved unworkable because of its lack of flexibility and unreliable projections of resource availability.<sup>17</sup> There seems to be little alternative for donors but to encourage the government, through concerted efforts, to devise its own plans and strategies for efficient public spending.<sup>18</sup>

The "fungibility" problem in aid utilisation is also overcome to some extent when aid is spread over a large number of projects to meet only the foreign exchange component of those projects, thus requiring the government to commit local resources. In fact, too many of Bangladesh's development projects and programmes have been donor-driven. The syndrome of 'donor-dependence' is manifest in the absence of sustainable institutional capacities (or their rise and fall with donor-funded project cycles). The aid donors have been of late emphasising the need for reforms towards improving institutional sustainability and the quality of project implementation by incorporating mechanisms for accountability, beneficiary participation and people's empowerment. The incorporation of these

---

<sup>17</sup> Incidentally, such a fate for HPSP was predicted by many well in advance; see Mahmud and Mahmud (2000).

<sup>18</sup> In fact, one major weakness in pursuing global goals is that too little attention has been given to national-level follow-up actions and to adapting global goals to the situations of different countries.

ideas can definitely improve the design of projects. However, institutional innovations of these kinds have to be based on intimate knowledge of ground realities; these can hardly be transplanted from outside, less so through the leverage of aid conditionality. Donors could perhaps make more use of local expertise in determining what works and what does not; and in the process, they could also reduce their own excessive delivery costs.<sup>19</sup>

### **3 BUDGETARY PROCESSES AND POLITICAL-BUREAUCRATIC INCENTIVES**

#### **3.1 Problems of Project Design and Implementation**

While the broad pattern of sectoral allocation of development expenditures may appear promising, investigations at the micro-levels of project implementation may give a different picture. It is like looking at the forest from a high flight missing the details at the levels of trees. The low quality of implementation of development projects has been a persistent problem in Bangladesh. The government evaluation and monitoring of projects is usually limited to verifying how far the expenditure targets are met, without looking into the actual benefits derived from such projects.<sup>20</sup> It is generally recognised that there has been a huge wastage of public resources due to poor project implementation and allegedly large leakage of funds. To cite an example, the World Bank's Operation Evaluation Department (OED) evaluated a sample of 63 projects executed in Bangladesh during 1980-96: of this, 24 projects or 38 percent were rated as "unsatisfactory" compared to a Bank-wide rating of 33 percent for countries receiving IDA project assistance.<sup>21</sup> While some of the deficiencies in public development spending are discussed below, one also needs to keep in mind the considerable contributions made by such spending in many areas of social and economic development.

---

<sup>19</sup> The HPSP in Bangladesh, mentioned above, is a good example of what can happen when an otherwise well-designed project lacks ownership and knowledge of ground realities. The proposed wide-ranging organisational restructuring has proved difficult to implement; one result is that the family planning visitors have been withdrawn before the alternative system of reproductive healthcare could be put in place.

<sup>20</sup> The government agency entrusted with this responsibility is the Implementation, Monitoring and Evaluation Division (IMED) of the Planning Commission.

<sup>21</sup> Cited in Bhattacharya and Titumir (2001), p.106.

One fundamental problem is that the budget lacks a strategic framework, so that the measures taken are piecemeal and fragmented and the links between policy, planning and budgeting are weak. As a result, budgets are prepared mechanically by making incremental changes to the previous year's allocations and any new measures mostly represent short-term response to appeals of interest groups (often involving a compromise of opposing appeals). The government produces a Five-Year Plan that sets out, in considerable detail, the medium-term objectives and strategies and makes indicative allocations of development spending. However, these sectoral strategies are so broad that almost any project proposal can pass the test. This not only undermines the rationale of project selection, but also results in including too many new projects in the annual development budget in disregard to their multi-year recurrent cost implications. This inevitably leads to project implementation delays, thus reducing the economic returns from such projects. Lack of strategic planning also results in such anomalies as health clinics being set up without the provision of doctors and medical supplies, or new roads being constructed while the existing ones goes in disrepair.

Budget monitoring is generally not effective because of the weakness of the accounting and auditing procedures and delays in expenditure reporting. The approval of additional expenditures has to wait until the end of the year when the revised budget is presented, which is contrary to the spirit of the constitutional provision requiring prior, and not *post facto* approval of the Parliament. Consequently, the accountability and transparency of the government's budgetary management are greatly undermined. An institutional arrangement for ensuring such accountability in parliamentary democracy is provided by the Public Accounts Committee of the Parliament. Such a committee has hardly functioned in Bangladesh with any degree of effectiveness. Even if the committee were made effective, it would have to depend on government audit reports that refer to financial irregularities committed 5 to 8 years back, given the current state of the country's public auditing system. Thus, the committee could at best attempt to ensure the accountability of the previous regime or of the regime before.

A centralised technocratic approach without local participation is a major impediment to making the project outcomes beneficial to local communities. An example is provided by the schemes for flood management, drainage improvement and erosion control undertaken by the Bangladesh Water Development Board (BWDB). In theory, these schemes can greatly help rural development and poverty alleviation through increased agricultural production and protection from floods.<sup>22</sup> In reality, BWDB's performance has been poor

---

<sup>22</sup> Studies on flood damage show that the poorer households suffer more from floods in terms of proportionate losses in income and assets.

mainly because its operational approach is utterly centralised and technocratic. The agency has little interaction with local people at stages of project design and implementation. The projects, therefore, miss even some micro-technical considerations, let alone the ways of involving local participation. Moreover, once a structural facility is created, its operation and maintenance become dependent on allocations from the revenue budget, which is not always available. These projects do not charge any fees from the supposed beneficiaries. Such user fees would have brought accountability to BWDB while at the same time providing resources for maintenance. A recent evaluation on rehabilitation of some of these projects show that the original purpose of the projects were vindicated by more than 80 percent of the people in the respective localities, but only one out of the 35 projects could be successfully rehabilitated. Among many problems, neglect of the details of local circumstances was found to be the main cause of failure (Ahmed 2001).

### **3.2 The Political Economy of Budgetary Failures**

It needs to be emphasised that the basic reasons for the weaknesses in the budget formulation and implementation are political rather than technocratic. It will be a mistake to suppose that these weaknesses arise simply out of managerial problems and hence can be solved by administrative reforms alone; they are essentially problems of political governance. If government agencies are to work in a transparent and accountable way, if authority is to be decentralised, if officials are to be judged by well-defined yardstick of performance or tasks accomplished, then the legislators, political power-brokers and ministers will have to often act against their perceived self-interests. This is so because of the structure of Bangladesh society and the nature of its polity.

In Bangladesh, social interactions at the community, market and state levels often reflect patron-client relationships and are determined by kinship, social hierarchy, gender, economic status and regional identity. In such an environment, no institutions can guarantee impersonal and impartial conduct of public affairs. Spoils and privileges are parcelled out among different clientele as an essential tool of political management. The absence of strong participatory local government and the concentration of power at the top result in delayed and ill-informed decisions and create incentives for corruption at all levels. While these characteristics apply generally to the functioning of the entire political-bureaucratic system, they also largely explain the weak governance of development spending.

In this environment, it is difficult to obtain a confluence between political self-interest and the public good. One can also easily understand the reason for the political opposition to reforms that are aimed at making the budgetary processes more transparent and accountable or making the processes more decentralised for ensuring community participation and empowerment. The control over the delivery of public services is viewed as a means of fostering patron-client relationships and creating vote banks. The Members of Parliament, instead of being concerned with lawmaking and national policies, become lobbyists for procuring projects for their respective constituencies - by no means a healthy process of selection of development projects. Much of the wastage in public resource management at the local level, such as the alleged leakage of resources in the rural works programme, is the result of the above system. It also partly explains many weaknesses in the implementation of local development projects. For example, as noted earlier, disproportionately more funds are allocated for constructing new local roads rather than for the maintenance of the existing ones; the former is perceived as public service rendered by the local Member of Parliament, the latter as only the routine work of the concerned government agencies.

As discussed earlier, the availability of funds for public development and social spending largely depends on what happens in other areas of budgetary and economic management. Large-scale tax evasion, maintaining an unproductive large bureaucracy, or the need to meet the losses of state-owned enterprises - all these have adverse impact on the availability of budgetary resources. It is noteworthy that the implementation of market-oriented liberalising policy reforms in Bangladesh has not been matched by progress in institutional reforms such as administrative, legal and financial sector reforms. These later reforms are needed essentially to deal with economic crimes that generate huge illegal incomes, whether from the wilful default of bank loans, corruption in tax administration, leakage in public development expenditure, or illegal financial deals in the running of state-owned enterprises. It is most likely that effective policy measures involving institutional and legal restraints on such rent-seeking activities will meet with strong popular support, except from the few beneficiaries of the system; yet resistance to such reforms has apparently proved quite insurmountable. In contrast, there was no serious political resistance to the earlier policy reforms many of which could have adversely effected large sections of the people, such as the withdrawal or reduction of subsidies on agricultural inputs, abolition of urban food rations or a lowering of industrial protection through import liberalisation. Thus, the seemingly vote-losing reforms are not necessarily the politically blocked ones.

There have been recently some studies on the impact of economic reforms in Bangladesh, carried out through a participatory approach involving dialogues with various stakeholders.<sup>23</sup> One of the insights gained from these studies is that common people do not have unreasonable demands or expectations regarding the government's economic policies. It is the electoral competition among political parties that gives rise to economic populism. Farmers do not expect their agricultural loans to be written off. They do not think it realistic that the high rates of subsidies on agricultural inputs that were prevalent until the early to mid-1980s could be reintroduced. This does not require them to be aware of the arithmetic that subsidies at those rates would now simply eat up a large portion of the government's development budget (given the huge increase in the use of modern agricultural inputs since then). But they do expect the government to provide enough help in terms of price support, provision of credit and adequate supply of inputs at 'reasonable' prices, particularly at times of distress.

Economic populism needs to be distinguished from people's 'voice' being heard in the government's economic policymaking. The former is a cause of fiscal imprudence, while the latter can lead to a better use of public resources for the welfare of the common people. The government's budgetary processes are seen as too inaccessible and distant, both physically and psychologically, for the common people to be able to voice their grievances. There is some public outcry only when the burden of resource wastage is seen to be *directly* borne by the people, such as when the power tariffs are raised to cover the cost of electricity pilferage. People are found more resentful about their local conditions, such as regarding the poor quality of public service delivery in their communities. But, in the absence of strong representative local government, there are not much institutional mechanisms for ensuring accountability.

One of the positive ways in which political incentives have worked in Bangladesh in recent times is in coping with natural disasters and avoiding famine-like situations. In 1998, Bangladesh suffered the most devastating floods in the history of the region. Gloomy forecasts were made in international media about the likelihood of a famine and widespread death in the wake of the floods. The government took extraordinary measures to mobilise funds for relief and rehabilitation. Massive agricultural credit was distributed for early planting of the next dry-season rice crop. The NGOs also played an important role by expanding their micro-credit programs and by rescheduling the repayment of loans. In the end, the economy that year fared well with no marked decline in the growth of GDP and rice production, and there were no reports of unusual starvation-related deaths. This all-out effort on the part of the government to avert a famine-like

---

<sup>23</sup> See, for example, Debapriya and Titumir (2001).



situation contrasts with a far lesser degree of commitment when it comes to alleviating endemic poverty and human deprivation. This fits well with Amartya Sen's hypothesis that the incentives in a democracy are more potent in averting major economic disasters than addressing the problem of persistent poverty (Sen 1983). As Bardhan (1999) puts it succinctly: "... in a democracy it seems easier to focus political attention to dramatic disturbances in a low level equilibrium, than to the lowness of the equilibrium itself".

### 3.3 Choice of Development Projects: Some More Insights

Looking at some specific development projects undertaken in recent years may provide further insights into the nature of political and bureaucratic incentives. Improved physical infrastructure for rural areas, particularly the provision of road networks, is rightly viewed as a main contributor to rural and agricultural development. For some time now, an agency called Local Government Engineering Department (LGED) has been entrusted with the responsibility of developing rural infrastructure (rural roads and markets), mostly under foreign aid-funded projects. The Roads and Highways Department (RHD), on the other hand is responsible for the development projects involving the construction and improvement of national and regional highways. Recently, three massive umbrella projects worth 73 billion taka (or US \$1.7 billion at the official exchange rate in 1997) have been initiated under the RHD, which are aimed at improving the so-called 'feeder' roads, and to some extent, rural roads proper.<sup>24</sup> There are 800 subprojects under these schemes and the annual allocations for these small projects are very small - typically about 2 to 3 percent of their project cost (implying that, with these low levels of funding, it would take about 30 to 50 years to complete these projects!). At this rate, this will mean that only small segments of the roads will be constructed every year, and consequently, project benefits will be largely deferred far into the future. In addition, a serious concern is that the choice of the roads has not been based on feasibility studies or on the basis of a prioritised investment plan.

The above example shows several aspects of political and bureaucratic incentives in project choice. First, the project gives an appearance of the government's commitment to rural development, which may be in part genuine, and in part populist in nature. Second, the choice of the project reflects a kind of turf battle among government agencies, which have their vested interests in enlarging their respective domains. Third, and more important, the design of the project is such that it allows *ad hoc* decisions, thereby making room for taking up low priority

---

<sup>24</sup> The three umbrella projects are *Thana Connecting Road Project, Construction of Public Priority Roads and Bridges Projects Phase I and Phase II*; see World Bank (1997), p.46.

politically-mandated projects, particularly at the insistence of the Members of Parliament belonging to the political party in power.

The LGED, mentioned above, emerged into a leadership role in the 1990s in the provision of most of rural infrastructure. It appeared to be an efficient and dynamic organisation and attracted strong donor support. The funding decisions may thus be determined to a great extent by the quality of the executing agencies. But this may distort the expenditure priorities. Bangladesh has already one of the highest road densities in the world, although the bulk of the roads are of extremely low quality. Maintaining the existing network of roads in workable condition should be the central focus of public spending in this sector, but this objective is compromised by the rapid growth of the road network. This leads to several problems. First, many of these roads are hastily planned and have overlapping population catchments, whose communities can ill-afford to lose the valuable farmland from road construction. Second, the problem of inadequate funding for the maintenance of the existing roads is compounded. Third, given the ad hoc nature of project selection, scarce funds are spent on low priority roads on political considerations.

Another well-intentioned project, the implementation of which went wrong, is the Teesta Barrage Project, which was undertaken entirely with local funds and expertise. The project has claimed a large share of the water sector's investment budget for many years, the cumulative spending so far being about taka 10 billion. By the time the project was nearing completion, tube-well irrigation under private initiative had already become widespread in the project area, making the project somewhat redundant. Moreover, the technical design of the project proved to be faulty. Meanwhile, given the sunk cost, additional investment is needed to realise any possible net benefits. This was a 'prestige' project of the erstwhile regime of General Ershad, undertaken with a misplaced faith in the technical capability of local expertise and with an intention to show the General's commitment to rural development in his own electoral constituency in north-eastern Bangladesh.

In the area of physical planning, there are several large projects for providing residential accommodation for government employees in metropolitan and urban locations. The rationale for such projects has been questioned on grounds of both efficiency (since the private sector can perhaps do a better job in meeting the housing needs) and equity (given the urban middle-class bias of the project).<sup>25</sup> Even when projects are proposed to benefit the urban poor, such as a project called Multi-storied Housing for Slum Dwellers of Dhaka, the project design is found to be rather ill conceived. Given the large number of poor slum-dwellers in

---

<sup>25</sup> For details, see World Bank (1997), pp.48-49.

Dhaka (estimated to be almost a third of the city's population of nearly one million), government construction of public housing is not a cost-effective, sustainable and feasible approach. More realistic approaches have been proposed to facilitate self-help housing, with the support of the government and NGOs in the development of sites and services and in the provision of credit facilities. But such enterprises require the kinds of initiatives and vision that are usually lacking in the government planning bodies.

In the area of secondary education, three large projects have recently been prepared, costing together about 12 billion taka, for reconstruction and expansion of non-government secondary schools. These are sequels to a similar project implemented earlier at a cost of about 3 billion taka. As will be discussed later in the context of educational spending, these projects are not conceived within the context of an overall strategy for development of secondary stage schooling. Under these projects, budgetary grants are to be provided without linkage to any performance indicator. In principle, grants are more effective when these are provided to match funds mobilised locally, so that there is a demonstration of local commitment to these institutions. Since the identification of educational institutions to be covered under the projects is not done on the basis of any transparent criteria, political considerations will almost certainly be a major determining factor.

#### **4. SPENDING ON EDUCATION AND HEALTHCARE: ACHIEVEMENTS, INEFFICIENCIES AND BIASES**

Over the last three decades since its independence, Bangladesh has achieved considerable progress in human development indicators, particularly those related to health and education. The progress has been particularly marked in the 1990s. Between 1975 and 1997, the infant mortality rate (per 1000 live births) fell from 148 to 81, life expectancy at birth rose from 44.2 to 58.1 and total fertility rate dropped from 6.8 to 3.1 (BIDS 2001, p.11, Table 1.1). The gross primary school enrolment rate increased from 76 to 92 percent between 1991 and 1996, with gender differential entirely eliminated, and there has also been impressive progress in the adult literacy rate. The progress in poverty alleviation has been more modest. Between 1983-84 and 1995-96, the proportion of population below the poverty line is estimated to have declined from about 54 to 51 percent in rural areas and from 41 to 26 percent in urban areas. Although human development indicators in Bangladesh have improved faster in relation to income growth, it may largely reflect a "catching up" process. In the *Human Development Report 2000* of UNDP, Bangladesh was ranked 146th, among 174 countries, in terms of both HDI and GDP per capita (adjusted for purchasing power parity of domestic

currency with dollar). In other words, Bangladesh's level of human development is not only still quite low, but also it is no better than what would be normally expected at the given level of GDP per capita. There are also many inequities and inefficiencies in the healthcare and education systems in Bangladesh, which reduces the social benefit of public spending in these sectors.

#### **4.1 The Economics of Healthcare System**

Table 4 shows the trends in public expenditure on health and family planning as percent of GDP and of total budget expenditure (development and revenue budgets combined) as well as in constant per capita taka and US dollar terms. While the proportion of budgetary allocations to this sector shows a mild upward trend, per capita spending in real terms more than doubled in real terms since the mid-1980s to the late 1990s. Even so, the level of spending remains pitifully low - only US \$ 3.33 per capita in 1997 (at constant 1987 prices). This is a reminder of the fact that the scarcity of resources, arising from the low levels of per capita income and of public spending generally, is a major limiting factor in achieving population and health targets in Bangladesh.

Table 5 attempts to provide a macro view of the flow of resources in the health and family planning activities, including public, private and NGO sectors. By piecing together information from various sources, the table provides a mid-1990s scenario regarding the source of funding and the various channels of service delivery. The picture that emerges is helpful for illuminating many policy issues. Combined public and private spending on health and family planning in 1994-95 is estimated to be about US \$876 million, equivalent to US \$7.3 per capita, or 3.2 of GDP at market prices.<sup>26</sup> This compares poorly even with other South Asian countries. For example, per capita health expenditure in India, Sri Lanka and Pakistan in 1990 was US \$21, US \$18 and US \$12 respectively (Mahmud and Mahmud 2000).

Table 6 shows that households provided the largest source of funding, 46 percent, whereas the government provided 28 percent (from local resources) and donors a further 25 percent. Donor funding is heavily concentrated on project aid for the funding of family planning activities. In terms of delivery of services, the public sector's share is nearly a half, with a slightly lower share for the private sector providers (45 percent), whereas the NGO sector's share appears quite small (only 6 percent), though often it is highly effective. The overwhelming share of household expenditure (97 percent) is directed toward the private sector, which

---

<sup>26</sup> This latter proportion will be even lower with the new revised national income estimates.

**Table 5: Public Expenditure (Recurrent and Development) on Health and Family Planning, 1984-1997<sup>a</sup>**

	1983/84	1985/86	1987/88	1989/90	1991/92	1993/94	1995/96	1996/97
As % of budget expenditure	4.8	3.4	5.5	5.5	5.8	7.0	6.4	7.3
As % of GDP	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	1.3	1.1	1.3
Per capita in 1987 taka <sup>a</sup>	72.0	50.9	80.7	85.3	86.9	125.7	120.8	142.4
(in 1987 US.\$ <sup>b</sup> )	(1.69)	(1.19)	(1.89)	(2.00)	(2.04)	(2.94)	(2.83)	(3.33)

*Source:* Official fiscal statistics and data compiled in the annual Country Economic Memorandum of the World Bank, various years.

*Notes:* The estimates are based on *actual* income and expenditure of the central government and not on budget figures.

- a. At 1987 constant taka prices derived by using the consumer price index.
- b. Constant taka prices are converted to U.S. dollars at the 1987 exchange rate: U.S.\$1.00= Tk. 42.7.

**Table 6: Flow of Funds and Expenditure Patterns in Health and Population Activities, 1994/95**

(Million US dollar)

Providers	Sources of Funding						Total
	Government's Local Resources	Food and Project Commodity Aid <sup>a</sup>	Project Aid	Total Foreign	Households Aid	NGOs	
Public Sector	246	40	135	174	7		428 (48.9%)
Hospital	61	10	7	18	2		80
PHC	78	14	14	28	3		109
FP/MCH	61	11	96	107	2		170
Other	47	4	17	21	1		69
NGOs	2			46	6	2	56 (6.4%)
Private for Profit					391		391 (44.6%)
Medicine					319		319
Qualified doctors					24		24
Unqualified doctors					48		48
Grand Total	249 (28.4%)				404 (46.1%)	2	876 (100%)

*Source:* Based on revised budget estimates, official data on NGO funding, and survey data on household health expenditure; see HEU (1997).

*Notes:* Due to rounding, rows and columns may not sum exactly to totals.

<sup>a</sup>Earmarked revenue generated from food and commodity aid.

shows the extremely low level of cost recovery in the public sector (less than 4 percent according to the estimates of Table 6). Cost recovery in the case of NGOs seems to be somewhat higher, about 11 percent. The estimates support the findings from various surveys that there is a high propensity of households to seek the services of unqualified doctors in the private sector, more so among poorer income groups. Survey findings also show that the distribution of household health expenditures is highly skewed among income groups, more so than household income distribution. For example, the top 25 percent income bracket is found to account for 60 percent of household expenditure on health (HEU 1997). Thus, for funding a basic package of health services, it would be desirable to find mechanisms to protect the poor, even though an expansion of user fees is feasible, and may be necessary.

Some findings are available about the incidence of benefit from public health expenditures from an on-going study, which combines the official household survey data regarding the use of health facilities and the estimated unit costs of providing various public health services.<sup>27</sup> These findings show that the government's overall health expenditures were not pro-poor *per se*, but only weakly pro-poor in the sense that these expenditures were more equitably distributed compared to the distribution of household income or expenditure in the economy. In other words, public health spending helps to *reduce* the overall inequality in the economy, although it is itself skewed against the poorer households. It is, however, important to note that one particular component of health spending, namely, child healthcare within the so-called essential services package (ESP) is found to be *strongly* pro-poor (that is, skewed in favour of the poor).<sup>28</sup>

Why do the poor do not have better access to public health resources? As mentioned above, Bangladeshis generally seek infrequent curative health care in government health facilities.<sup>29</sup> The resulting utilisation rates of government

---

<sup>27</sup> The study is part of a larger exercise on public expenditure review undertaken by the World Bank (2002).

<sup>28</sup> According to these estimates, the poorest 20 percent of the population claim about 16 percent of the public spending on health (and 10 percent of curative health spending), and the poorest 50 percent get an estimated 45 percent. The position of the poor may be actually worse, since these estimates do not take into account the possibility that the poorer people get lower quality services and may have to pay higher extra charges. These estimated targeting outcomes fall in the middle of the recorded outcomes in other developing countries; better than Ghana and Vietnam, similar to India and worse than Malaysia; see World bank (2001).

<sup>29</sup> The survey mentioned above, carried out as part of the official Household Expenditure Survey, found that only 16 percent of all health visits of the urban poor are to government providers (11 percent for the non-poor); the corresponding figure for the rural poor is only 8 percent (and for non-poor, 12 percent); cited in World bank (2001).

facilities are quite low, representing wastage of scarce resources. Although fees charged in government facilities are low, the informal fees required, particularly to get quality services, can be a burden for the poor. Government doctors routinely engage in private practices, where they charge fees that are affordable only by the relatively rich households. This not only adversely affect the quality of public health services, but also diverts the services of government doctors (including publicly financed medical equipment and other supplies) away from the intended beneficiaries. If this effect were taken into account, the incidence of the distribution of benefit of public health spending would be worse than found in the above studies. The social benefit from public health spending is thus greatly compromised by poor governance of the public health facilities.

#### **4.1 Public Spending on Education: Benefit Incidence and Biases**

With considerable progress made in primary education in Bangladesh, the enrolment gap between rich and poor has been considerably narrowed and the gender gap has been eliminated. In fact, female enrolment is as high or higher than male at all levels of education below the higher secondary, which is a truly remarkable achievement. The rich-poor gap, however, widens rapidly from the junior secondary level and upward. Also, while there are no significant rural-urban disparities in enrolment at the primary level, these disparities do exist against rural areas at the secondary level and above.

The implication of this enrolment pattern is that the public expenditure on primary education is found somewhat pro-poor, primarily because of the demographic of poor households tending to have more children.<sup>30</sup> The pro-poor bias reverses sharply at higher levels of education. Still, as in the case of public health expenditures, the overall public education system in Bangladesh reduces inequality - that is, its benefit is distributed less unequally compared to the overall income inequality.

Bangladesh has a centralised system of financing education through the revenue and development allocations in the national budget. The government finances all primary schools including the non-government ones, but parents are required to contribute towards construction of school facilities and maintenance activities.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> The bottom 50 percent of the population is estimated to get 56 percent of public spending on primary education. However, at the secondary level, this share of the poor comes down to about 25 percent. These estimates of incidence are made by combining enrolment rates obtained from a special round of the official Household Expenditure Survey with the estimated public spending per student at different levels.

<sup>31</sup> Only the non-registered private primary schools, including community and satellite schools and some religious schools are not publicly financed.

The primary school teachers are paid out of the national budgets and are not accountable to any local representative bodies; as such, they constitute in effect a multitude of centrally supervised permanent functionaries of the government. Although most of the secondary schools are privately managed, they depend on the government for most part of their operating and capital expenditures. All higher and tertiary education is primarily run through government grants, although the private sector's participation has been on the increase in recent years.

Public education expenditures have increased rapidly, claiming an increasing share of GDP and the total budget expenditures. The later share, for example, averaged about 9 percent in the first five year of independence in the early 1970s and increased to above 16 percent in the late 1990s. The level of expenditure still remains low at around 2.2 percent of GDP, compared to above 3.5 percent in both India and Sri Lanka. Most government expenditure is directed to primary and secondary education which currently claims about 85 percent of total education budget (recurrent and development expenditures combined).<sup>32</sup> The expenditure priorities thus seem to be broadly consistent with the equity criteria and the objective of achieving basic literacy among the population and the labour force.

However, the broad pattern of educational expenditure conceals some major inefficiencies of the education system. One major concern pertains to the government's apparent preference for expanding the physical facilities and enrolment at all levels at the cost of sacrificing the quality of education. In spite of a remarkable success in increasing primary level enrolment and in achieving gender parity, the quality of education is alleged to have sharply fallen. In this situation, the government has opted for extending primary education from five to eight years in defining the goal of universal primary education. This is a wasteful but easier option than taking steps for improving the quality of the existing primary education system. The latter would require putting in place mechanisms for making the primary school teachers accountable and for disciplining them for deviant behaviour (e.g. frequent abstention and negligence of duty). But these teachers, being under a centralised administrative structure, constitute a powerful and influential constituency, which no government would like to antagonise.

In higher education, maximum expansion has taken place in colleges that used to be primarily responsible for two-year higher secondary education, but nearly all of which have been gradually elevated to preparing students for degrees under affiliation with some universities. These degrees include two to three-year Bachelor's degree, and in some colleges (called university colleges), an additional one- to two-year Master's degree. This rapid expansion of generalist higher

---

<sup>32</sup> The allocations for primary education are slightly higher than those for secondary education.



education has perhaps been of very little social benefit, given the extremely inadequate teaching and other facilities and the consequent low quality of output (Mahmud 1994).<sup>33</sup> The higher degrees, whatever their worth, are used as a “credential” for securing higher-paying white-collar jobs. This characteristic of the white-collar job market, combined with demographic pressure and cultural preferences, results in heavy social demand for publicly subsidised higher education.

There are other aspects of the higher education strategy that involve inefficiencies, inequities and an urban-middle-class bias. The public funding of higher education benefits a narrow segment of the population, mostly the sons and to a lesser extent the daughters of the urban middle class. There is no economic rationale to provide higher education virtually free of cost in colleges and universities, particularly for non-technical education. Such education has very little “public good” characteristics and students predominantly come from non-poor families. Ideally, there should be a means test scholarship programme for higher education on equity ground. Such a financial support programme, particularly at the university level, will not be very expensive in the near future, since very few of the poor can navigate their way up to the university stage. This would have released resources for improving the quality of higher education and for funding some areas of higher learning, such as research, that are more in the nature of “public goods” (that is, having non-private social benefit). However, the successive governments have been politically constrained to deal with such sensitive issues as raising university tuition fees, restricting the growth of colleges, and “depoliticising” the higher education institutions. The organisations of both students and faculty at these institutions are closely linked with the major political parties, which is one major factor contributing to a general deterioration of academic environment.

In spite of these inefficiencies and biases, some aspects of educational funding are not only well motivated, but also innovative. For example, to promote primary schooling among children of poor families, the so-called food for education (FFE) programme was introduced in 1993 and was expanded rapidly during the rest of the decade. Under the programme, eligible households receive a quota of rice rations per month per children subject to a minimum rate of school attendance. Early evaluation of the programme showed promising results in terms of promoting enrolment and reducing dropout rates (Ahmed 2000). Also, the level of

---

<sup>33</sup>The rate of return from general college education, even when estimated in terms of *private* benefit from increased income prospects, are found to be quite low in Bangladesh - lower than 10 percent; see Mahmud (1981). Given the low quality of such education, the social benefit in terms of contributing to increase in productivity, would be even lower.

leakage was found to be low (7 percent). However, since the programme is now claiming a very large share (above 40 percent) of funding for primary education under the development budget, questions have been raised about the priorities of resource needs in this sector. A more recent study suggests that the cost of income transfer under the programme may have increased and the targeting may have deteriorated with the expansion of its coverage (World Bank 1997, p.51). Moreover, there are additional implicit costs in terms of teachers' time and logistic support. The challenge for the policymakers now lies in their capability to monitor the performance of this programme and take corrective actions, keeping in mind the priorities of primary education expenditures and of targeted food distribution programmes. In the past, so far as food distribution programmes were concerned, the government was willing to modify or close down underperforming programs, such as urban and rural food rationing. But, there was less success in tightening the management of the remaining programmes that were on the whole considered worth continuing, such as the food for work programme.

## 5. CONCLUDING REMARKS

The findings of this exploratory study are difficult to summarise, since very few generalisations can be made. The various programmes and policies relating to the budgetary processes have evolved under various mixes of economic, political and bureaucratic institutions and incentives. There is the "benevolent social guardian" role of the government - sometimes genuine, but at other times, only in pretence or public posture. The political incentives may work in terms of creating vote banks among particular constituencies at the national or the local level<sup>34</sup>, or in distributing spoils and privileges among the political elite, or in placating militant groups who can create considerable disruption in spite of their limited voting power (e.g. trade unions in state-owned enterprises or nation-wide unions of primary school teachers). Political leaders may forge alliances with vested interest groups to create and distribute rents as tool of political management. Political incentives should be, however, distinguished from any predatory behaviour, that is, when politicians in office appropriate public resources for personal wealth creation, which is also widely prevalent in Bangladesh.

---

<sup>34</sup> Examples of such political incentives underlying public spending decisions abound in the Western developed democracies as well. For example, the 200 billion highway bill signed by President Clinton in 1998 was alleged to be not only highly wasteful but also aimed at promoting the political careers of congressmen, who "bragged about bringing their districts new funds for bridges, tunnels, ferries, and bicycle paths... Five months after passing the bill, 98 percent of incumbent congressmen won reelection" (Buchholz 1999, p.259).

The extent of deviations of budgetary practices from the stated goals has varied at different levels of budget implementation. So far as macroeconomic stabilisation is concerned, the government has, on the whole, pursued reasonably prudent fiscal policies (although, in the 1980s, such stabilisation in the face of declining foreign aid was achieved by curtailing only development spending, and, in the 1990s, there were some signs of political budgetary cycles). The broad sectoral allocations of development spending have also been largely in conformity with the government's stated objectives of emphasising social development along with infrastructure and rural development. Political biases and the resulting distortions can be detected mostly in the selection of individual projects and in the quality of project implementation.

Budgetary policies in Bangladesh have been dictated to a large extent by the priorities of aid donors, but those priorities themselves have changed considerably over time with changes in aid ideas. The most recent changes in these aid ideas are towards more emphasis on the quality of aid utilisation and on poverty alleviation. While this shift of emphasis is welcome, a narrow interpretation of this approach may lead to a kind of "aid populism". There is a legitimate concern of the taxpayers in donor countries to see that the benefit of foreign aid goes to the poor *within* the poor countries. However, this new poverty concern has sometimes led donors to chase the same projects, namely, those directly targeted to the poor. Surely, the government needs assistance to be able to provide safety nets and essential social services to the poor. But, in a pro-poor growth strategy, there are many legitimate areas of development spending besides directly poverty-alleviating activities. Adaptive research for increasing crop yields, for example, has the potential to benefit the poor much more than many directly poverty alleviating programmes possibly can. Incidentally, agricultural research is one of the most under-funded budgetary heads in Bangladesh<sup>35</sup> While political competition may give rise to populist budgetary policies (which at the end benefits none), it is also important to distinguish between macroeconomic populism and incorporating popular 'voice' into the budget-making process. The veil of obscurity and secrecy that surrounds the budgetary process no doubt stifles public accountability; but how far it is the result of an archaic system of budget preparation and how far it is a deliberate ploy is hard to ascertain. Making the budget more accessible can greatly help initiate healthy public debates on the budgetary policies and, thereby, promote accountability.<sup>36</sup> While the common

---

<sup>35</sup> This is not evident from the broad sectoral budgetary expenditures discussed earlier. Bangladesh spends an extremely tiny proportion of its agricultural GDP on agricultural research, which was 0.38 percent during 1995-2000. This is far below the recommended 2 percent target for developing countries.

<sup>36</sup> See Osmani (2002).

people remain distanced from the budget-making process, both geographically and psychologically, they can obviously be much more involved at the level of implementation. Promoting strong representative local government can go a long way in helping this process.

In the absence of such representative local government, the control over the delivery of public services is used as a means of political patronage and for creating vote banks. Much of the wastage and inefficiencies in public resource management, both in the central allocations of funds and in the use of funds at the local level, result from this political culture. The remedy lies in building institutions that can be made responsive to the felt needs of the common people through greater community participation, representation and empowerment. Political leaders will not be then seen to be distributing spoils and privileges among their respective clientele. People will demand services as a matter of right - through their participation, say, in parents' associations or healthcare users' committees. This demand will be all the more credible if there is some cost sharing by the community through local taxes, so that the local people will like to know how well their money is utilised. This will require considerable decentralisation of the budgetary process. While such an arrangement will obviously help in improving the quality of service delivery, it will not be to the liking of political leaders who derive their power through patron-client relationships or to the central government functionaries who benefit from lack of public accountability.

In conclusion, given the complex nature of political incentives and institutional arrangements surrounding the budgetary processes in Bangladesh, it is difficult to explain them by one or more hypotheses or analytical approaches as discussed in the literature.<sup>37</sup> The view that budgets are prepared by making only "incremental" changes to the previous year's allocations is largely true, but it begs the question of how budgetary policies evolve during, say, a medium term period. Again, it may be true in general terms that the budgeting decisions reflect the balance of political power among groups or classes in society. But, as can be seen from the analyses presented in this paper, it is not easy to clearly identify any such class biases, except, say, some instances of an urban middle-class bias.<sup>38</sup> The technocratic aspects of budget-making are also important, such as the centralised bureaucratic approach followed in Bangladesh; but, as has been pointed out, the basic reasons for any weaknesses in the budgetary processes are political, not

---

<sup>37</sup> As mentioned in the beginning, these hypotheses, mostly based on the public choice approach, have been mainly developed in the context of western mature democracies.

<sup>38</sup> Of course, the budget is seen to serve the interest of the politically influential groups, but they can hardly be considered as a distinct socio-economic class in the conventional sense.

technocratic. Lastly, following the public choice approach, it may be useful to ponder upon how far the electorate acts as the “principal” and the government as its “agent” to carry out the electoral mandate regarding fiscal policies. Given the weaknesses of the democratic institutions, it is difficult to apply such a principal-agent approach in explaining fiscal policies in Bangladesh. Elections are not fought on clearly articulated economic policy issues, and there is hardly any effective parliamentary oversight mechanism for ensuring the accountability of the government’s fiscal operations. Instead, there seem to be at work some non-institutional mechanisms for ensuring public accountability, such as through civic activism, a free press and widespread political awareness among the people at large. This probably explains why, in spite of many perverse political incentives embedded in the system, there has been considerable progress in many areas of social development in Bangladesh and the budgetary process portrays, at least in pretence, a “benevolent social guardian role” of the government.

## REFERENCES

Ahmed, Akhter, U. (2000), "Targeted distribution", in Ahmed, R., S. Haggblade, and T. Chowdhury (eds.), *Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ahmed, Raisuddin (2001), "Rural development", Background paper prepared for *Bangladesh: Public Expenditure Review*, Paper presented at a workshop organised by the World Bank and the Asian Development Bank, Dhaka, November 13, 2001..

Bardhan, P. (1999), "Democracy and development: a complex relationship", in Shapiro, I. and C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bhattacharya, Debapriya and R. A. M. Titumir (2001), eds., *Stakeholders' Perceptions: Reforms and Consequences*, Dhaka: Shraban Prakashani for SAPRI, Bangladesh.

BIDS (2001), *Fighting Human Poverty: Bangladesh Human Development Report 2000*, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.

Buchanan, J.M. and G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchholz, T. G. (1999), *New Ideas from Dead Economists: An Introduction to Modern Economic Thought*, New York: Penguin Putnam Inc. (Plume paperback edition).

Dasgupta, Partha (1993), *An Enquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford: Clarendon Press.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.

Haggard, S. and R. R. Kaufman (1992), eds., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

HEU (1997), "An assessment of the flow of funds in the health and population sector in Bangladesh", Research Paper 5, Dhaka: Health Economics Unit, Ministry (HEU) of Health and family Welfare.

Krueger, A. O. (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Mahmud, W. (1981), "Rate of return on higher education in Bangladesh", in ILO, *Manpower Planning in Bangladesh*, Bangkok: ILO-ARTEP.

Mahmud, W. (1994), Chapter on South Asia, in *Teaching Economics in Developing and Other Countries*, special issue of *Journal of Development Planning*, No. 24, New York: United Nations.

Mahmud, W. (2001), *Adjustment and Beyond: the Reform Experience in South Asia*, Basingstoke, U.K. and New York: Palgrave-Macmillan in association with International Economic Association.

Mahmud, W. (2002), *Popular Economics: Unpopular Essays*, Dhaka: University Press Ltd.

Mahmud, W. (2002), "National budgets, social spending and public choice: the case of Bangladesh", Institute of Development Studies, University of Sussex: IDS Working Paper 162.

Mahmud, S. and W. Mahmud (2000), Chapter on Bangladesh, in Forman, S. and R. Ghosh (eds.), *Promoting Reproductive Health: Investing in Health for Development*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Mueller, D. C. (1997), ed., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, New York: Cambridge University Press.

Osmani, S. R. (2002), "Expanding voice and accountability through the budgetary process", *Journal of Human Development* (forthcoming).

Persson, T. and G. Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Rahman, A. and W. Mahmud (1988), "Rice market interventions in Bangladesh", in Asian Development Bank, *Evaluating Rice Market Intervention Policies - Some Asian Experience*, Manila: Asian Development Bank, 1988.

Self, P. (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Basingstoke, UK: Macmillan.

Sen, A. (1983), "Development: which way now?", *The Economic Journal*, Vol. 93, pp.745-62.

World Bank (1997), *Public Expenditure Review: 1997 Update*, Washington, DC: South Asia Region, The World Bank, 1997.

World Bank (2001), World Bank, "Benefit incidence analysis, education and health sectors", Paper presented at a workshop on "Bangladesh: public expenditure review" organised by the World Bank and the Asian Development Bank, Dhaka, November 13, 2001.

World Bank (2002), *Bangladesh: Public Expenditure Review*, Washington, DC: World Bank (South Asia Region), Draft, May 29, 2002.



A.F.A. Hossain Memorial lecture presented  
Session: ***State and Market: The Bangladesh Perspective***

## **Rural Economy, Agriculture and Poverty Reduction Nexus in Bangladesh**

M. A. Sattar Mandal\*

### **1. INTRODUCTION**

Let me begin my presentation giving reference to the connection between agricultural growth and reduction in rural poverty in Bangladesh, which has been much debated and has profound implication for academic discourse as well as in the formulation of public policies. In this country, 74 % people live in rural areas and agriculture contributes about a quarter of GDP, brings one-third of export earnings and provides employment to two-thirds of civilian labour force. Yet, it is not uncommon to find pessimistic projection that agricultural growth in Bangladesh is unlikely to accelerate enough to raise rural incomes substantially and reduce rural poverty as rapidly as expected, implying that most growth in employment and income will come from industry and services (McIntire, 1998; World Bank, 1999). World Bank vision also shows that high growth required for poverty eradication, *elan vital*, will come not from agriculture, which the Bank does not expect to grow at more than 3.5 percent a year on a sustained basis (World Bank, 1998). This vision has already proved to be a narrow vision with agriculture growing at over 4 percent during the later half of 90s. However, there are also optimistic views that attaining high agricultural growth is possible in Bangladesh and that hinges largely on promoting more diversified cropping systems, rapid shift from crops to non-crop sub-sectors and strengthening linkages

---

\*Professor, Department of Agricultural Economic, Bangladesh Agricultural University, Mymensingh and former Member (General Economics Division) of the Planning Commission, Government of the Peoples' Republic of Bangladesh.

between agriculture and rural non-farm sectors (Ateng, 1998; Mahmud, 1998; Hossain, 1998). As Mellor (1996) rightly puts it, development strategies that puts more emphasis on the non-agricultural sector generally end up with rather slow rates of growth for both agriculture and non-agricultural sector and eventually fall far behind the countries that lay emphasis on both sectors or even focus primarily on agriculture.

The main purpose of this paper is to highlight the current level of understanding of the changes in rural economy, agricultural growth scenarios and rural poverty reduction in Bangladesh and draw major lessons for way forward. Section II identifies the recent changes in rural economy and agriculture, and section III discusses the growth trends in agriculture. The development of rural non-farm activities is dealt with in section IV. Section V discusses the relationship between agricultural growth and poverty reduction. The final section puts forward suggestions for way ahead.

## 2. CHANGES IN RURAL ECONOMY AND FARM STRUCTURE<sup>1</sup>

The rural economy of Bangladesh has experienced significant structural changes during the recent decades (Table 1). **Firstly**, the land available for crop cultivation has been shrinking at about 1 percent per annum, which meant a reduction of average farm size from 0.81 hectare in 1983/84 to 0.61 hectare in 1996 with simultaneous increase in fragmentation and subdivision of holdings. **Secondly**, numerical dominance of marginal and small farms has increased as fast as 2.7 percent per annum, while those of the medium and large farms have actually fallen. Speaking numerically, this means that in future Bangladesh agriculture will have overwhelming dominance of small farms with even smaller number of medium farms and that there may not be any large farm according to the present definition.<sup>2</sup> It implies that production organization and also marketing functions of millions of very small farms under individualistic management is highly unlikely to remain economically viable. **Thirdly**, the number of agricultural labour households as a proportion of all rural households and number of farm holdings providing wage labour to other farms as a proportion of all farm holdings dropped between the two census years. This slow growth in farm labour supply

---

<sup>1</sup> This section and section III draw on author's earlier write up for joint papers by Mandal and Asaduzzaman (2002a; 2002b).

<sup>2</sup> As these trends continue, the average farm size will further decline to 0.34 hectare in the year 2015, when the incidence of poverty is targeted to be halved.

has not however affected crop sector output growth due to increased mechanization of irrigation, tillage and other crop operations. **Fourthly**, while the area cultivated per farm has declined, average homestead area per farm has increased from 0.08 to 0.09 acre, meaning somewhat increased opportunities for home-based non-farm activities. It is also important to keep in mind that many poor households have already used up most of their homestead lands for house construction and are left with very little opportunities for home-based vegetable, fruits and fish cultivation. **Fifthly**, land tenurial contracts are changing fast with fixed rent tenancy gaining prominence over sharecropping tenancy (Saha, 2001). **Sixthly**, a new form of contract i.e. share cropping with water has emerged whereby about a quarter of harvested Boro paddy is paid for supplies of pump irrigation water. There is also the case of reverse tenancy through which private tubewell owners lease in land from marginal/small farmers and absentee land owners to increase their irrigation command areas to more viable size (Mandal, 2000). **Seventhly**, while land area for field crop cultivation has declined, development of rural infrastructures has created a type of open access resources e.g. embankment/road side slopes, burrow pits, etc. Anecdotal evidence shows that in many places these are used for productive purposes such as pond aquaculture, rice-fish culture, cattle grazing and roadside tree plantation, although who gains and who loses access to these resources remains to be an open question.

### 3. GROWTH TRENDS IN AGRICULTURE

#### 3.1 Crop Sector

Bangladesh agriculture grew on an average at 2.3 percent annually, rising over 4 percent per annum during the latter half of the 90s. The main impetus came from crops sub-sector, which accounted for 58 percent of total agricultural value added and grew at 2.2 percent annually over the decade. In the backdrop of -0.25 percent growth in the first half of the 90s, the crop sub-sector registered as high as 4.5 percent growth during the second half of the 90s (Table 2). The main source of crop sub-sector growth has been rice cereals, which demonstrated spectacularly high growth of 4.5 percent during the second half, as against 0.25 percent in the first half of the 90s. The overall growth of foodgrain sub-sector was 3.4 percent, which surpassed the population growth rate of less than 2 percent per annum (Planing Commission, 2001). Wheat, the second important cereal crop, showed an average annual growth of 11.7 percent during 1995/96 to 1998/99 (Mujeri, 2000).

In addition to rice and wheat, the area and output of vegetables grew at 4.47 and 4.44 percent respectively per annum during the 90s. In addition to growing demand for vegetables domestically, the main impetus seem to have come from technological improvement in vegetable cultivation and growth in vegetable exports market, although the volume and earning from vegetable exports showed a declining trend since the year of big flood in 1998. The production of fruits also grew moderately at around 1 percent per annum, although the production of fruits shows a somewhat declining trend in the recent years. While there has been significant growth in overall crop sector, pulses, oilseeds and sugarcane exhibited secularly negative growth rates in latter half of the 90s.

### 3.2 Non-crop Sector

There has been an increasing investment in non-crop sector, encompassing mainly livestock and fishery, but also forestry and floriculture etc. Livestock development, i.e. poultry and small-scale dairy sub-sectors, has sustained growth of 2.5 percent during the 90s. The liberalization of imports of livestock feeds, medicines and vaccines, day old chicks, discouraging import of powdered milk, etc has contributed markedly to the growth of this sector. Especially, poultry production both for meat and eggs has been very popular as homestead income generating activity and as large-scale commercial farming (for more elaboration see Asaduzzaman (2000). Fisheries sector growth has been consistently 8-9 percent per annum throughout the 90s, although a large proportion of the current domestic consumption of fish is met from import.<sup>3</sup>

### 3.3 Diversification and Commercialization in Agriculture

Bangladesh agriculture has experienced considerable diversification in response to technological shifts, market opportunities, changes in dietary habits, etc. **Firstly**, relative contribution of crop agriculture to GDP has been declining, while that of non-crop enterprises is gaining greater share. **Secondly**, monsoon dependent low-yielding Aus rice has been giving space to HYV boro rice production. **Thirdly**, significant diversification from rice to a number of non-rice crops is taking place. **Fourthly**, there has been a remarkable increase in the share

---

<sup>3</sup> In addition to mostly illegal import of major carps from India, there are also anecdotal reports of availability of carps from Myanmar these days. After the adverse impact of importing poultry eggs from India in the mid nineties and of the recent “unfounded” scare of Afla toxin in the commercially produced poultry meat, legal or illegal importation of fishes from outside has the potential to thwart the growth of cultured fishery in the country.

of non-crop agriculture to GDP, especially in the poultry, small-scale dairy and pond fishery production. **Fifthly**, there has been some improvement to value addition to agricultural products, but it is far less than expected due to inadequate infrastructure, credit and fiscal supports.

### 3.4 Shift in Technological Base

Despite declining farm size, increasing land fragmentation and the alleged depletion of organic matter content in soil, the country has enjoyed a major upsurge in food grain production over the last two decades.<sup>4</sup> The main driving forces behind this increase include the following:

**Firstly**, there has been a large-scale adoption of high-yielding varieties of rice and wheat. **Secondly**, intensive cultivation of HYV rice and wheat varieties has been possible due to rapid adoption of two important technologies- mechanized irrigation and tillage mechanization. There are however large variations between districts in terms of irrigation coverage relative to its potentials and development of irrigation water market.<sup>5</sup> Similarly, in the last two decades, mechanized tillage practice gained prominence over ploughing by draft animals. **Thirdly**, as a result of the changes in technology and its variation by district cropping intensity varied substantially between districts from just about 1 crop (98.5 percent) to just about 2 crops (199.6 percent) a year. **Fourthly**, despite budgetary constraints agricultural research made commendable contribution to augmenting crop production, especially foodgrains and vegetables. Nevertheless, it is recognized that the research system is heavily tilted towards crop research, actually rice research, ignoring non-rice crops. The other prominent drawback is the treatment of the livestock and fishery research as the minor partners in the allocation of financial and manpower resources. The huge migration of good quality agricultural scientists from the country in recent years is also a part of the problem. **Fifthly**, although the New Agricultural Extension Policy (NAEP) has wider mandates of covering all categories of farmers, research-extension linkage still remains very weak, especially with respect to the involvement of private sector and NGOs.

---

<sup>4</sup> During the nineties, foodgrain production grew at 2.35 percent annually, which was above the population growth rate during the same time.

<sup>5</sup> For an exposition of Shallow Tubewell irrigation water market, see Mandal (2000).

#### **4. DEVELOPMENT OF RURAL NON-FARM ACTIVITIES**

The growth in crop and non-crop agriculture reinforced by increased flow of remittances to the countryside has led to the rapid growth of a wide range of rural non-farm activities (RNFA). These have developed as backward and forward linkages to agricultural growth and are classified as farm-oriented RNFA and other RNFA. The farm-oriented RNFA include rural manufacturing and trading of various farm machinery, concrete poles and sanitary equipment, animal feed, poultry vaccination, etc. The other category of RNFA is quite large and diverse, which includes wide range of services such as installation, operation, repair and maintenance services for farm equipment, rice milling, rural transportation, grain trading, shop keeping, carpentry, house building, saw milling, etc.<sup>6</sup>

RNF sector is emerging as a prominent growth engine of the rural economy. It contributed about 36 percent of total GDP at 1983/84 prices (Shilpi, 1998). RNF activities provided employment to nearly two-thirds of the rural workers and generated 52 percent of average rural household incomes at US\$ 1503 in 2000-01. The income from RNF activities increased at 6.8 percent, as against agricultural income growth of 1.4 percent per annum (Hossain, 2002).

The key linkages between RNFE and other sectors are through the rapid spread of irrigation, power tillers and input markets at the local level as a result of market liberalization policy. The rapid growth of rural mechanic services, engineering workshops, free market selling of fertilizers, pesticides and seeds accompanied the growth in RNF sector. The sustained growth of livestock sector, especially poultry farming, provided considerable impetus to the growth of RNF activities. The other key drivers of such change include rural electrification and rural road infrastructure, although their performances are yet to be improved as a precondition for further development of the RNF sector. Markets must be allowed to function better through removing barriers to entry into non-farm activities. The inadequacy of rural credit and financial intermediaries seriously limits the growth of rural non-farm activities, despite impressive growth of rural household incomes at 3.8 percent per annum and steady flow of rural remittances from abroad.

#### **5. AGRICULTURAL GROWTH AND POVERTY SITUATION IN BANGLADESH<sup>7</sup>**

The discovery of temporary 'slow downs' in agricultural growth first in mid-eighties and then 'stagnation' in mid-nineties, and attributing these as the effects

---

<sup>6</sup> For a detailed typology and discussion of rural non-farm activities, see Mandal and Asaduzzaman 2002a).

<sup>7</sup> This section and section VI draw on author's joint paper with R.W. Palmer-Jones (2000).

of aid-sponsored liberalization policies subsequently deemed largely inappropriate and harmful. Despite policy restrictions in mid-eighties and increasing cost of pump irrigation due to longer drought spell in mid-nineties reducing growth of irrigation and related technological development, longer-term trend has remained surprisingly strong (Palmer-Jones, 1999). In addition to gearing up domestic food grain production, considerable improvement in food management has also been demonstrated, especially in the post 1998 flood years.

But, what impact has the observed agricultural growth had on poverty reduction in Bangladesh? Poverty data are patchy and do not always explain how poverty lines have been estimated. A recent World Bank (2002) estimate of headcount rate using CBN poverty measures on the basis of HIES 2000 shows that the incidence of rural poverty (assuming upper poverty line) dropped from 61.2 percent in 1991-92 to 53 percent in 2000. The incidence for lower poverty line dropped from 46 percent to 37.4 percent. This means that there has been hardly a percentage point reduction per year in rural poverty, although one can argue that the increased agricultural growth has contained the incremental population growth of about 1.7 percent per annum. The reduction in urban poverty was a little slower during the period.

Independent estimates of poverty have all shown that there appear to have been substantial reductions in poverty in the eighties and nineties. In addition to the World Bank estimates, along with other estimates based on Household Expenditure Survey data, the rice wage arguably provides a robust indicator of trends in absolute poverty, at least for the hard core poor in Bangladesh. Recent data displayed in Table 3, show considerable year to year fluctuations, but with no overall decline in real (rice) wage rates of agricultural labour. Indeed the level has fluctuated between 3.3 and 5.1 kg coarse rice per day during the 1990s, which is significantly above the levels of the 1970 and 1980s. (see also Palmer-Jones, 1999). This lends support to the idea that agricultural growth, especially food grain sector, must have been associated with genuine increase in rural employment – since real wages have not fallen – and has largely had a positive impact on poverty reductions.

In terms of food consumption and nutrition indicators, there also seem to be perceptible improvement. For example, between 1991-92 and 2000 HES, per capita intake of two major cereals- rice and wheat dropped (rice by 3 percent and wheat substantially), potato consumption increased by 25 percent. Also, per capita consumption of other protein foods increased. Fish consumption increased by 9 percent, meat by 48 percent, poultry by 120 percent and milk by 55 percent, but

the intake of pulses declined by 13 percent (World Bank, 2002). More or less similar estimates are also reported by the BBS, 2001).

What is more intriguing is that while there has been some rural poverty reduction, there are regions such as Mymensingh, Rangpur, Faridpur and Barisal, which still experience higher rural poverty incidence than the national average (Ahmed, 2000). Also, there are considerable regional differences in real wages levels (see Wodon, 1996, for some analysis). These spatial differences suggest need to look more closely at regional agricultural growth patterns and their links to poverty reduction.

Also, when the average calorie intake figures of 2283 kcal from the Poverty Monitoring Survey of 1999 are desegregated, one finds that the rural poor consume only 1932 kcal per capita per day, which is 378 kcal short of the minimum requirement. On the contrary, the rural non-poor absorb an average of 2555 kcal, meaning 245 kcal in excess of requirement (see Mandal, 2000).

## **6. WAY FORWARD**

Although Bangladesh has attained self-sufficiency in food grain production and succeeded in ensuring a stable food supply for its expanding population, even in the face of severe natural disasters, there are important concerns about how to sustain this momentum and expand the base of agricultural production. Such concerns are raised very strongly especially when there are year to year and seasonal fluctuation of production, and more extensive diversification of the rural economy is yet to take place. The country's natural resource base, especially land and water, is narrowing, soil quality is depleting and above all pressure of global integration and competition for improving efficiency of domestic agriculture is mounting.

In order to meet these challenges, Bangladesh has to pursue strategies that promote rapid transformation of the economy from one which is predominantly rice-based crop agriculture, to one which is sufficiently diversified with faster growth of non-agricultural sectors. Since the rural sector is and will remain as the dominant sector of food production, employment creation and income generation, formulation of appropriate strategies for promoting agriculture and rural economy growth is crucially important. Some of the key approaches are suggested here.

Agriculture's natural resource base of land and water has to be managed and utilized to harness their best potentials. In the backdrop of declining farm size and increasing fragmentation, increased public sector supports to technology



development, input supplies, credit and extension services are needed. But more innovative approaches involving the private sector are also needed to sustain agricultural growth in the declining farm size situation. One possible case in hand is to facilitate a new form of production organization, i.e. contract farming, by a number of private sector agri-business firms for production and marketing of high value non-rice crops as well as broilers and milk. This type of commercial farming seems promising in Bangladesh since these will be eventually vertically integrated with the export market.

The growth in agriculture generates increasing backward and forward linkages from supply side through increased use of modern inputs and also from demand side through rising income led consumption of foods, manufactured goods and services. A modest increase in agricultural growth has potential to generate substantial improvement in labour productivity; furthermore, a stimulus to agricultural growth also comes from increases in income from non-farm activities, mainly trading and services. So, a proper strategy for responding to the changing pattern of demand against a background of improved food security will be to open up opportunities for cheap rural labour to promote high value non-cereal crops and enterprises such as vegetables, fruits, poultry, milk, meat and fish culture.

As a practical strategy, the high value crops and food products should first be given a domestic focus, which will not require as high level of sophistication in varietal selection, production practices or marketing of products as for export markets. Once the domestic market gains experience from 'learning by doing' in transaction and handling of larger volumes of these products, the country then can gradually venture into distant and export market. The important lessons of Asian countries like Taiwan and Korea, can be very useful.

Bangladesh has a number of agro-ecologically constrained areas which include deeply flooded areas (16%), char land (4%), flush flood areas (11%), coastal tidal surge and salinity prone areas (1%) and hill agriculture regions (9%). These areas have poor communication and transport system, difficult soils, scanty agricultural extension network, slow adoption of modern technologies, low production base, poor marketing facilities, high incidence of poverty, and so on. Future development attention need to be directed to these areas, which will not only enlarge the country's agricultural production base but also will have lifted many of the inhabitants of the areas out of poverty.

Appropriate financial, technical and fiscal supports need to be given to the private sector for development of agro-processing industries for improving value addition to products. Evidence from East Asia suggests that developing local agro-

industry, and high value horticultural and livestock industries can be a stepping stone to raising quality and gaining ultimately access to international markets.

National research system should be given more allocation not only for revenue budget but more importantly for regular development budget directed to strengthening of research capacities, communication to international research centres and linking with information network. Biotechnology research and development of hybrid crops (also, genetically modified crops and animal species) need to be considered seriously in order not to miss whatever opportunities exist.

For sustaining growth of diversified agriculture and increasing rural incomes as discussed above, rural non-farm economy needs to be mainstreamed in the policy debates and documents. The provisions for training on product design, quality improvement, marketing outlets, business development services, etc are the

**Table 1 : Overtime changes in number and structure of farm holdings in Bangladesh**

Parameters	1983/84	1996	Change (%)
1. Total holdings ('000)	13818	17828	+29.0
2. Total non-farm holdings ('000)	3772	6030	+59.8
	(27)	(34)	
3. Farm holdings ('000)	10045	11798	+17.5
	(73)	(66)	
4. Small Farm ('000)	7066	9423	+33.3
	(70)	(80)	
5. Medium Farm ('000)	2483	2078	-16.3
	(25)	(18)	
6. Large Farm ('000)	496	297	-40.1
	(5)	(2)	
7. Absolute landless ('000)	1198	1815	+51.5
	(9)	(10)	
8. Ag. labour households ('000)	5495	6401	+16.5
	(40)	(36)	
9. Area Cultivated ('000ha)	8158	7192	-11.8
10. Average farm size (ha)	0.81	0.61	-24.7
11. Homestead area per hh (acre)	0.08	0.09	+1.0
12. Per capita cultivated area (ha)	0.10	0.06	-40.0

**Source:** BBS (1999): Census of Agriculture, 1996, Vol 1

Figures in the parentheses indicate percentages

prerequisites. Appropriate financial institutions and credit services need to be expanded in the rural areas for RNF development. Besides, new drivers of RNF sector growth such as IT services should be promoted.

For promoting growth in agriculture and the rural economy as a whole, all possible rural-urban linkages need strengthening. These will not only link the big urban enterprises with numerous small home-based activities in the rural areas, but also expand the opportunities that rural and small towns may play to foster poverty reduction.

**Table 2 : Average Annual Growth Rates of Agricultural GDP by Sub-Sectors**

Sector/ Sub- sector	1991/92-1995/96	1996/97-2000/01	1991/92-2000/01
1. Agriculture	0.43	4.30	2.36
a. Crops & vegetables	-0.25	4.50	2.17
b. Livestock	2.42	2.69	2.56
c. Forestry	2.87	4.74	3.81
2. Fishery	7.76	8.76	8.26
3. Overall GDP	4.64	5.49	5.06

**Note:** Agriculture includes horticulture

**Source:** Planning Commission, 2001.

**Table 3 : Rice Wages of Agricultural Labourers**

Year	Agricultural wage <sup>1</sup> (TK/day)	Coarse Rice Price (Tk/Kg)	Rice wage <sup>2</sup> (Kg/day)
1990-91	42.2	10.10	4.18
1991-92	41.5	10.72	3.87
1992-93	40.5	9.19	4.40
1993-94	39.5	9.60	4.12
1994-95	40.8	12.27	3.32
1995-96	46.3	13.04	3.55
1996-97	50.0	10.94	4.57
1997-98	52.1	12.21	4.26
1998-99	57.9	14.72	3.93
1999-00	62.0	12.17	5.11

**Source:** 1990-91 to 1994-95 figures are from Palmer-Jones (1999); 1995-96 to 1999-00 figures are author's own calculation based on Monthly Statistical Bulletin of BBS, various issues.

1. Indicates daily wage without food.
2. Indicates amount of coarse rice that a daily wage can buy (i.e. daily wage/coarse rice price).

## REFERENCES

- Ahmed, Faizuddin (2000): Poverty Incidence in Bangladesh 99: Regional and National Estimates, A seminar paper on Poverty Monitoring Survey, 99, CIRDAP and BBS, Dhaka, May 21, 2000.
- Asaduzzaman, M. (2000): Livestock sector, economic development and poverty alleviation in Bangladesh. In: M.A.S.Mandal (ed) Changing Rural economy of Bangladesh, Bangladesh Economic Association.
- Ateng, Benson (1998): Comparative Advantage and Crop Diversification. Faruque, Rashid ed. Bangladesh Agriculture in the 21<sup>st</sup> Century. University Press Ltd., Dhaka.
- Bangladesh Bureau of Statistics-BBS (1999): Census of Agriculture, Vol. I.
- Bangladesh Bureau of Statistics-BBS (2001): Draft Preliminary Report of Household Income and Expenditure Survey-2000.
- Hossain, Mahabub (1998): Agricultural Growth Linkages: Implications for Rural Development Strategy and Policy. In: Faruque, R. ed. Bangladesh Agriculture in the 21<sup>st</sup> Century, University Press Ltd. Dhaka.
- Hossain, Mahabub (2002): Rural Non-farm economy in Bangladesh: A View from Household Surveys. Paper presented at the CPD dialogue on Promoting Rural Non-farm Economy: Is Bangladesh Doing Enough?, 18 July 2002.
- Mahmud, Wahiduddin (1998): Agricultural development strategy. In: Faruque, R. ed. Bangladesh Agriculture in the 21<sup>st</sup> Century, University Press Ltd. Dhaka.
- Mandal, M.A.S. (2000): Dynamics of irrigation water market in Bangladesh. In: Mandal, M.A.S. ed. Changing Rural Economy of Bangladesh. Bangladesh Economic Association.
- Mandal, M.A.S. and Palmer-Jones, R.W. (2000): Agricultural growth and rural poverty in south Asia: lessons learnt and issues to be addressed. A review paper prepared for the DFID, Bangladesh.
- Mandal, M.A.S. and Asaduzzaman, M.(2002a): Rural non-farm economy in

Bangladesh: Characteristics and Issues for Development. BIDS-DFID Workshop paper, 22-23 January 2002.

Mandal, M.A.S. and Asaduzzaman, M. (2002b): Globalization and Its Impact on Bangladesh Agriculture, draft paper prepared for the ILO, Bangladesh.

McIntire, John (1998): The Prospects for Agricultural Growth. In: Faruquee, R. ed. Bangladesh Agriculture in the 21<sup>st</sup> Century. University Press Ltd., Dhaka.

Mellor, John. W. (1996): Introduction. In: Mellor (ed.) Agriculture on the Road to Industrialization. The John Hopkins University Press. Baltimore and London.

Mujeri, M.K. (2000): Position paper on agricultural sector. General Economics Division, Planning Commission, October, 2000.

Palmer-Jones, R. W. (1999): Slow down in Agricultural growth in Bangladesh: Neither a good description nor a description to give. Rogaly, Ben ed. Sonar Bangla? University Press Ltd., Dhaka.

Planning Commission (2001): Performance of Bangladesh Economy: 1991-2001. General Economics Division, Planning Commission, July, 2000.

Saha, B.K. (2000): Changing pattern of agrarian structure in Bangladesh: 1984-96. In A.A. Abdullah (ed) Bangladesh Economy, 2000. BIDS, Dhaka.

Shilpi, Farhad (1998): The Rural Non-farm Sector in Bangladesh: Policies, Constraints and Potentials. Draft paper. World Bank, August 31, 1998.

Wodon, G. A (1996): Profile of Poverty in Bangladesh: 1983-1992. Washington: South Asia Region Internal Discussion Paper, The World Bank; 1996.

World Bank (1998): Bangladesh- 2020. University Press Limited, Dhaka.

World Bank (1999): Bangladesh: A proposed Rural Development Strategy. Rural Development Sector, South Asia Region, 28 June 1999.

World Bank (2002): Bangladesh: Progress in Poverty Reduction. Background Paper for Bangladesh Development Forum. Paris, 13-15 March, 2002.

Professor Malik Khosru Chowdhury Memorial Lecture  
Session: ***Physical Infrastructure and Economic Development***

## **Physical Infrastructure and Economic Development**

M. Asaduzzaman\*

### **Preamble**

Everybody who has studied economics remembers that, somewhere in the elementary economics textbooks, there is usually a flow diagram which shows how the basic economic agents, producers/firms and consumers/households are linked and for which activities. In this diagram consumers/households derive income in various forms such as rent, wages, profit or interest and use the income for purchasing various goods and services, which are produced by a group of producers/firms.<sup>1</sup> The diagram usually is silent on how the consumers and the producers get together.

Time was when those wishing to purchase goods or services had to go to the producer physically to buy them. Later they began to congregate in certain places at appointed times of the week (the market place) or the year (annual fairs or exhibitions). Market places for congregation and roads to connect markets with villages and towns came into existence. These were the early examples of physical infrastructure. These still are two of the major types of such infrastructure. In my presentation, I shall specifically focus on the manner in which one particular type of infrastructure, rural roads, may be vital link in the development process of the country.

### **Definition of infrastructure**

At this stage one needs a definition of infrastructure. Hirschman defined infrastructure to include all services such as law and order through education and public health to transportation, communication, power and water supply, as well as such agricultural overhead as irrigation and drainage systems. The essential

---

Research Director, Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka

<sup>1</sup> Some of the buyers themselves are also producers.

characteristics of these services is that no production can take place without inputs from them. Thus, infrastructure is necessary input into the production process or in raising the quality of life. Since the time of Hirschman, however, various other kinds of physical infrastructure have come into existence such as the Internet and other IT-related services. Then again, Hirschman defined infrastructure as essentially publicly provided services or facility. It is no longer so. Private provision of infrastructure is now commonplace in many countries. Yet, on the whole physical infrastructure is still largely publicly-owned.

Many types of infrastructure share a characteristics or two. Except electricity, none of these are direct inputs into the production process. These only facilitate the production process through services such as marketing of inputs and output, and collection of information. Electricity, however, may be a direct input into the production process by providing the motive power for irrigation machines, machines in the rural factories and providing other energy services which are part of the production inputs.

The second characteristics many of the infrastructure share is that some of them such as roads and markets are like quasi-public goods. They have the quality of public goods in the sense that once put in place, no body may be denied their use. On the other hand, while pure public goods do not diminish in extent or quantity for one person due to use by another, in the case of roads and markets, the use by one person may restrict to certain extent the use by another, though not necessarily entirely. Thus, any body may use a rural road. But, if the distance traveled is long, a bus service may be needed, the use of which and consequently of the road may be restricted both by resources available to a person and the total capacity of the bus service. Other services such as telecom, electrification and Internet are used more as private goods. No user has free access and the use by one curtails the use by another due to capacity congestion.

A third characteristics is that the services of some of these are not divisible and tradeable. These include roads and markets. Others such as electricity and telecom services are in theory non-tradeables, but in practice may not be. Their services may also be divisible to certain extent. Thus, a telephone connection may be used by many users in sequence. Such characteristics have important implications for their use by the people.

### **Rural roads network**

Allow me now to turn to the situation regarding the state of rural roads in Bangladesh. Such roads are of several types. There are national highways and regional roads, which are generally hard-surface all weather roads, and 2 types of feeder roads, Feeder Road A connecting Upazila headquarters with the arterial

network, and Feeder Road B that connects growth centres to RHD network. There are 3 types of so called Rural Roads which are more in the nature of small locality roads.

By June 2000, the Roads and Highways Department (RHD) had under its jurisdiction nearly 21 thousand km of roads of which nearly 13 thousand had been all weather hard surface road. The LGED had, up to February 2001, constructed a total of nearly 31 thousand km of rural roads of all types. By the beginning of 2001, Bangladesh thus had some 50 thousand *plus* km of roads of various quality. Indicating a very high density of road network.

### **Future demand for road services**

Is the present road network adequate to serve the needs of the economy. The Bangladesh Transport Sector Study (1994) shows that about 70 percent of the traffic for movement of goods or people is road, which indicates the importance of road in the transport network. In mid-1990s, the total inter-district demand per day for goods traffic was more than 5 times the intra-district demand. By 2005, the ratio of the respective demands is projected to be 1:2. By 2010, the ratio is expected to remain the same as both the inter-district and intra-district demand will increase by nearly 50 percent. What these indicate is that the inter-district goods movement may be outweighed by intra-district movement. This means an increasing demand for services of local roads, particularly the Feeder roads A and B. This kind of change in the level and the nature of demand should be considered while planning for road construction and improvement.

### **Linkages between rural infrastructure and, growth and poverty**

How does rural infrastructure such as a road contribute to growth and poverty reduction? The impact may be both direct and indirect. In fact the indirect impact is likely to be much more substantial than the direct ones.

Initially during construction, the poor may be employed as unskilled labour for moving earth the extent of which may be very large as in some cases almost the entire construction may depend on unskilled labour. Once a road is under construction or is completed, there may be three types of impacts.

The first type of impact is due to the usual linkage effects of the construction activity. The construction of a road necessitates inputs from other economic activities and thus provides an impetus to the growth of output and consequently additional employment and income from the latter. This probably will happen more in case of the hard-surfaced (national and regional) highways and roads in which case such intermediate inputs (bricks, cement, bitumen, fuel) are more



common. But the direct employment and income linkages may be discernible more in case of other types of roads, e.g., earthen roads the construction and repair and maintenance of which are very labour intensive. The second type of impact relates to the consumption linkages that may occur due to the immediate employment and income impact on the poor which may provide another impetus to the growth of output of goods and services that the poor consumes.

The most important probably is the third kind of impact and are the ones to which Hirschman alluded. This relates to the services and their intensity that the roads provide and the consequent effects on output, employment and income. The intensity of service a road provides depends on the modes of travel that may be used and the extent and nature of networking that are in place. A hard-surfaced, all-weather road (national and regional roads) may be utilised for all kinds of traffic, motorised and non-motorised and for long as well as short distance travels, which influence the type of vehicle used. Less and lower durable the road is and the lower its quality, the shorter travels may become more frequent and consequently the modes that may be used.

The initial impacts after construction are thus of two types, viz., increase in the traffic on the road using various means. The traffic may be either entirely new or in part diverted from an existing road system. It is the new and additional one, which is of interest for incremental value added in the economy as the new traffic means additional direct income for those who own the travel modes and are employed therein.

Now as a new or an improved road is in place, additional traffic is generated raising the movement of both passengers and goods. The traffic also becomes faster and cheaper. The cost-savings is likely to be passed on in various degrees to the final consumers, the producers (i.e., consumers of intermediate goods and sellers of output) lowering the cost of production. Better transport may also lead to better farm gate prices as marketing intermediaries may reach farmers more easily than before. And so long as the poor is employed in the economic activities, they gain in terms of employment and income. These are all tangible gains.

How much of the traffic is generated also depends on the networking that the link roads (particularly Feeder roads A and B in Bangladesh) provide with the national and regional highways. The more the links, the more is likely to be the traffic as the catchment area enlarges and higher will be the density of economic activity around the particular link.

As the transport system develops, people move for business, pleasure, social interactions, education and schooling. These are usually intangible benefits which are not easily quantifiable are thus rarely taken into consideration in the

conventional cost-benefit analysis of roads. The benefits of a road are thus often undervalued.

The poor may benefit from roads in three ways, apart from the intangible ones; first, during construction, secondly due to employment in geared up transport services and thirdly due to the increased level of economic activity. Particularly, if roads are constructed in areas where there had been previously not much of such infrastructure or where geographical isolation due to natural barriers or other impassable conditions (heavy rains making dirt roads into muddy pools as often happens in this country), the end of such isolation may bring dramatic changes in the lives of the poor.

One caveat is in order here. Unless roads connect to markets (which may also be urban centres, not simply physical market places) neither may be of much help in generating economic benefits although there may be certain improvement in quality of life; and in fact, it is the junctions of roads that often evolve into market places. In that sense, the markets and roads are complementary to each other.

### **Impact of rural roads and other infrastructure: The evidence**

Any hypothesis must be tested with real life data. Many have tried to do so despite severe data problems. For a comprehensive survey, see Jimenez (1995).

The evidence on the over-all impact or its distribution appear to indicate that there may have been not much of an impact of roads or other similar infrastructure. The results of Canning (1999) indicate significant contributions of capital and telephones but not of electricity generation or transport. But the results are problematic due to measurement problems related to capital.

The evidence on the distribution of impact of infrastructure is also not clear-cut. Inter-country comparisons indicate that the poor are mostly deprived from their services (Komives, Whittington and Wu: 2001). Lower income means more restricted access to electricity, telephones, piped water or sewer services, more so in the low-income countries. Note that all these types of infrastructure are more in the nature of private goods and the access therefore is restricted to people with low income. Other studies such as Chong and Calderón (2001) have demonstrated that provision of infrastructure helps in lowering income-inequality, and more so if the quality of the infrastructure is good.

The above infrastructures are as indicated earlier more private goods. Roads, in contrast, are semi-public goods and thus the poor may not be priced out. Analysis of data from Nepal (Jacoby: 1998) indicate that better access to cheaper inputs and better marketing of output allow impact of roads to be capitalised in the value of land. The nearer a piece of land gets to the market due to a road

construction, the more, everything else remaining the same, is its value. Also the impact on land value is widely shared by all landowners. Of course the existence of such roads do not directly affect the landless.

### **Bangladesh evidence**

Studies from Bangladesh in the 1980s clearly indicated the influence of infrastructure on income of villagers or its various elements (Asaduzzaman, Hossain and Saha: 1985; Hossain and Asaduzzaman: 1982). More comprehensive studies (Ahmed and Hossain: 1990) which compared infrastructurally developed and less developed villages, found that developed villages had far higher proportion of land under irrigation, fertiliser use and higher wage income for workers. Farm gate price of rice or the level of income were comparatively higher but not substantially.

Many other studies have documented the positive impact of rural roads. In some cases, indirect employment generation through establishment of new shops and generation of traffic took place. Farm gate prices for agricultural commodities rose while goods imported in the area such as kerosene, fertiliser, and salt fell. Because of road improvement, the transport charges on the road also fell. The immediate reason was a greater competition among transport service establishments.

Similar positive changes have occurred in case of other improved road areas such as in case of RRMIMP – 1. Both passenger and cargo traffic increased while the transport charges fell on the improved roads by 48 percent for goods and 69 percent for passengers raising further the volume of traffic. The economic rate of return, even ignoring intangibles (as discussed earlier), were substantial, 22 percent for both road improvement and market improvement. These are very high rates of return. Including intangibles, the returns are likely to be much higher.

The various stimulus that are generated in the local economy, such as lower input prices, higher output prices, lower transport costs, higher volumes of traffic and sales all should be reflected in general agricultural productivity due to higher potential profits. The question is did it happen in Bangladesh. Field evidence shows that this did indeed happen, more so for better quality roads with market links.

Support to the idea that good quality roads matter in lowering costs of travel, comes from an on-going study by BIDS (BIDS: 1998). This study also suggests that there may be large intangible gains when roads are constructed or improved. Another recent study in BIDS (BIDS: 2001) clearly indicates that there is a positive impact of infrastructure on poverty reduction. Using information from a

very large sample, it has shown that average income is higher in villages connected with good transport network, households with electricity and where the household head and the spouse are educated.

Finally, I would like report on one of my recent exercises. This clearly indicates that road density has a positive impact on irrigation intensity and power tiller use. But there is an optimal upper limit to the density beyond which its marginal effect becomes negative. Furthermore, the analysis also suggests that there may be an optimal ratio of all weather roads to local roads.

The positive impacts of rural roads are also evident from the linkage and multiplier indices. For example, the output linkage effect of construction of rural road is 1.82. That is one unit of direct output of road leads to an additional 0.82 units of indirect output effect. For employment, the effect is slightly less at 1.35.

### **A few recommendations**

Before ending, I would like to make a few recommendations for an improved and economically effective rural road and infrastructure policy in Bangladesh. First, more attention should now be given to quality rather than the almost mindless construction of rural roads. Secondly, effort must be given to attain an optimum ratio of local and national/regional roads. Thirdly, while designing road improvement or new construction, equity as well as efficiency should be given due consideration. One at the exclusion of the other will be practically useless. And finally, stakeholders' active participation in the planning and implementation stage is absolutely vital for the success of the road construction and improvement programme, particularly as much of the new demand for traffic is likely to be local.

### Bibliography

- Asaduzzaman, M., *An Employment Strategy during the Sixth Five Year Plan of Bangladesh*, a paper prepared for the Planning Commission, 2001.
- Asaduzzaman, M., Mahabub Hossain and Bimal K. Saha, *Performance of the Special Public Works Programme in Bangladesh* (unpublished), a report prepared for the ILO, Geneva, 1984.
- BIDS (Bangladesh Institute of Development Studies), *Fighting Human Poverty: Bangladesh Human Development Report 2000*, Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka, 2001.
- BIDS (Bangladesh Institute of Development Studies), *Socio-economic Impact Study of rural Roads and markets Improvement & Maintenance Project – II (RRMIMP-II)*, Phase-I Report, Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka, 1998.
- Canning, David, *The Contribution of Infrastructure to Aggregate Output*, Working paper No. 2246, World Bank, Washington, November 1999.
- Chong, Alberto and César Calderón, *Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation*, Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper # 450, April 2001.
- Feltenstein, Andrew and Jiming Ha, “An analysis of the optimal provision of public infrastructure: a computational model using Mexican data”, *Journal of Development Economics*, Vol. 58, 1999, pp. 219-230.
- Gannon, C., *et al*, *Transport Technical Notes and Case Studies*, World Bank, Washington, April 2001.
- Government of the People’s Republic of Bangladesh, *Bangladesh Transport Sector Study*, Vol. I and II, December 1994.
- Hossain, Mahabub, Md. Asaduzzaman, *An Evaluation of the Special Public Works Programme in Bangladesh* (unpublished), a report prepared for the ILO, Geneva, 1982.
- Jacoby, Hanan G., *Access to markets and the Benefits of Rural Roads: A Nonparametric Approach*, Working paper No. 2028, World Bank, Washington, June 1998.
- Jimenez, Emmanuel, “Human and Physical Infrastructure: Investment and Pricing Policies in Developing Countries”, Behrman, J. and T. N. Srinivasan

(ed.), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB, Elsevier, Amsterdam, 1995, pp. 2773-2843.

Komives, Kristin, Dale Whittington and Xun Wu, *Infrastructure Coverage and the Poor: A Global Perspective*, Working paper No. 2551, World Bank, Washington, February 2001.

Latif, Muhammad A., Abdul Hye Mondal and Abdul Ghafur, *Bench-mark Survey Report of the In-depth Socio-economic Study of Feeder Road Type-B Improvemnet*, Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka, 1997.

Rural Towns Development Study, *Interim Report*, Dhaka, November 2001.

Wanmali, Sudhir, *Rural Infrastructure, The Settlement System, and Development of the Regional Economy in Southern India*, Research Report no. 91, International Food Policy Research Institute, Washington, 1992.

World Bank, *Bangladesh: Rural Infrastructure Strategy Study*, UPL, Dhaka, 1996.

“মানব উন্নয়ন, সামাজিক পুঁজি ও পরিবেশ” কর্ম অধিবেশনে প্রদত্ত  
মাযহারুল হক স্মারক বক্তৃতা

## সামাজিক পুঁজি, মানব উন্নয়ন ও পরিবেশ : শ্রেণিকৃত বাংলাদেশ

আতিউর রহমান

Indeed, individual agency is, ultimately, central to addressing these deprivations. On the other hand, the freedom of agency that we individually have is inescapably qualified and constrained by the social, political and economic opportunities that are available to us. There is a deep complementarity between individual agency and social arrangements.

— Amartya Sen

*Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, p. xi-xii

‘আমাদের দেশে সমাজ যদি পঙ্গু হয়, তবেই যথার্থভাবে দেশের সংকটাবস্থা উপস্থিত হয়।

— রবীন্দ্রনাথ ঠাকুর, ‘স্বদেশী সমাজ’, রবীন্দ্র-রচনাবলী  
দ্বিতীয় খন্ড, পৃ.. ৬২৭

### ১. ভূমিকা: উন্নয়নের সংকট

প্রচলিত উন্নয়ন ধারণাটি হালে খানিকটা সংকটেই পড়েছে বলে মনে হচ্ছে। গত শতকের আশির দশকের শেষ প্রান্তে বার্লিন দেয়ালের পতনের পর যারা বাজার অর্থনীতি এবং উদার গণতন্ত্রের ‘প্রশ্নাতীত’ বিজয় বলে আত্মতৃপ্তিতে ভুগছিলেন তাদের অনেককেই এখন বেশ সংশয়ের মধ্যে পড়তে দেখা যায়। তাদের এই সংশয়ের পেছনে প্রধান যে তিনটি কারণ কাজ করছে বলে মনে হয় সেগুলো হচ্ছে:<sup>১</sup>

ক. রাষ্ট্র প্রতিষ্ঠান হিসেবে তার গুরুত্ব ও গ্রহণযোগ্যতা দুইই হারাতে বসেছে।

---

\* সিনিয়র রিসার্চ ফেলো, বিআইডিএস, ঢাকা। বক্তা প্রবন্ধটি তৈরির কাজে সার্বিক সহযোগিতার জন্য বিআইডিএস-এর গবেষণা কর্মকর্তা মাহফুজ কবীরের কাছে কৃতজ্ঞ।

<sup>১</sup> UNDP; *Sustainable Human Development: From Concept to Operation — A Guide for the Practitioner*; New York, 1994, P.6

- খ. সর্বক্ষণ অপ্রতুল প্রাকৃতিক সম্পদ আহরণ, ব্যক্তিখাতের প্রতি নিরঙ্কুশ আস্থা, 'getting the prices right' নীতিকে অন্য সকল নীতির চেয়ে বেশি গুরুত্ব দেবার কারণে বাজার জনমনে নানা অনিশ্চয়তা সৃষ্টি করছে। তারও গ্রহণযোগ্যতা এখনও নানা প্রশ্নবাণে জর্জরিত।
- গ. বিজ্ঞানও বহুমত, বহুপথের বদলে একরৈখিক ভাবনাকে বেশি গুরুত্ব দিয়ে দিন দিন জনসম্পৃক্তি হারাচ্ছে। স্থানীয় জ্ঞান, ঐতিহ্য, সৃজনশীলতা উপেক্ষিত বলে প্রচলিত বিজ্ঞানের গ্রহণযোগ্যতা নিয়েও গভীর সংশয় দেখা দিয়েছে।

প্রধানত: এই তিন ধারার সংকটের কারণে প্রচলিত উন্নয়ন ধারণাকে ঘিরে বিশেষ করে পূবদেশীয় সমাজে সংশয় গভীরতর হচ্ছে। পশ্চিমের নাগরিক সমাজেও একপেশে উন্নয়ন কৌশলকে ঘিরে সংশয় দানা বাঁধছে। একরৈখিক বিশ্বায়নের বিরুদ্ধে সিয়াটলসহ নানা স্থানে জনসমাবেশ ও প্রতিরোধের মাত্রা দেখেই এমন ধারণা করা হচ্ছে। এই পরিপ্রেক্ষিতে নয়া ধারার উন্নয়ন ভাবনার ক্ষেত্রও প্রসারিত হচ্ছে। নয়া ভাবনায় জৈবিক ও প্রাতিষ্ঠানিক 'diversity' বা বহুকরণ গুরুত্ব পাচ্ছে। ইতিহাস ও ঐতিহ্যকে উন্নয়নের বাঁধা না ভেবে সহায়ক সম্পদ হিসেবে স্বীকার করার প্রবণতাও বাড়ছে। আর এভাবেই উন্নয়নে সামাজিক পুঁজির<sup>২</sup> (মুখ্যত: স্বৈচ্ছাধর্মী সামাজিক বিধি-বিধান) ভূমিকা গুরুত্বপূর্ণ হয়ে উঠছে। পরিবর্তনশীল এই বিশ্বে মানুষ তার ব্যক্তিগত প্রাপ্তির খানিকটা সমাজের বৃহত্তর কল্যাণের জন্যে ভাগ করে নেবে, বর্তমানের সুযোগ সুবিধা ভবিষ্যতের প্রজন্মের জন্যে খানিকটা সঞ্চিত রাখবে, একা একা সবকিছু না করে সবাই মিলে কিছু করার সম্পর্ক গড়ে তুলবে এবং ব্যক্তি ও সম্মিলনের সম্পূর্ণ সম্পর্ক সুদৃঢ় করার নয়া পথ খুঁজে নেবে — এ সবই সামাজিক পুঁজির বিকাশের পক্ষের যুক্তি। কাজিফত নয়া এই বাস্তবতায় মানুষের সক্ষমতা বাড়বে। বাড়বে স্বাধীনতা, মানবিকতা ও সহর্মিতা। তৈরি হবে সৃজনশীলতার এক উর্বর ভূমি। আর এমন সৃজনশীলতার ভূমি পরিকল্পনা করে তৈরি করা সম্ভব নয়। ব্যক্তির পাশাপাশি সমাজকে উদ্যমী ও সৃজনশীল করার চেষ্টা করতে হবে। দীর্ঘমেয়াদী লক্ষ্য সামনে রেখে সামাজিক নানা পরীক্ষা নিরীক্ষার মাধ্যমে জনগণের পছন্দ মতো একটি উন্নয়ন কৌশল তৈরি করার কাজে আমাদের সার্বিক অংশগ্রহণ খুবই জরুরি হয়ে পড়েছে।

মুক্তিযুদ্ধের মধ্য দিয়ে বাংলাদেশের জন্ম। সামাজিক পুঁজির সর্বোচ্চ বিকাশ আমরা ১৯৭১ সনে দেখেছি। মানুষ যে মানুষেরই জন্যে এই কথাটি আমরা একান্তরে গভীর দুঃখ ও আনন্দের অভিজ্ঞতায় শিখেছি। সর্বব্যাপী আত্মীয়তার সামাজিক বন্ধনের এমন হিরণ্য সময় আর কোনো দিন আমাদের জীবনে আসবে কিনা সে কথা এখনও জোর দিয়ে বলা যাচ্ছে না। আমরা সবাই মিলে বিপুল সম্ভাবনাময় একটি দেশ গড়ার স্বপ্ন বুনেছিলাম একান্তরে সেই দিনগুলোতে। দেখতে দেখতে বাংলাদেশের বয়স তিরিশ পেরিয়ে গেছে। নতুন মিলেনিয়ামের শুরুতে আমাদের যেমন হিসেব করার দরকার আমরা কী পেয়েছি, কী পাইনি, আমাদের দায়িত্ব কতটা পালন করেছি, কতটা করা হয়নি, তেমনভাবে বিচার করা দরকার এই প্রতিযোগিতামূলক বিশ্বে নিজেদের জন্য একটা সম্মানজনক স্থান করে নেবার জন্য কী কী দরকার এবং আমাদের কী রয়েছে। আমাদের জানা দরকার আমরা কোথায় দাঁড়িয়ে রয়েছি, আর কোথায় যেতে চাই। আমাদের আছে একখন্ড উর্বর শ্যামল ভূমি যাতে সোনা ফলে। সাহারা মরুভূমির পাশে গিয়ে দাঁড়ালে বোঝা যায় আমাদের কি আছে। আছে মাতৃভাষা ও মাতৃভূমিকে রক্ষা করার জন্যে এক সাথে লড়ে যাবার তীব্র সতেজ মন, অভিজ্ঞতা। রয়েছে বিপদে আপদে, জাতীয় দুর্যোগে সবাই

<sup>২</sup> সামাজিক পুঁজির সংজ্ঞা ও প্রয়োগ বিষয়ে পরবর্তী অনুচ্ছেদে বিস্তারিত আলাপ করবো।



মিলে কাজ করে যাবার একান্ত ইচ্ছা। আছে গণতান্ত্রিক সমাজ নির্মাণে কাঁধে কাঁধ মিলিয়ে রাজপথে লড়ে যাবার গৌরবোজ্জ্বল ইতিহাস। তবুও আমাদের স্থান কেনো মানব উন্নয়ন সূচকের অসম্মানজনক পর্যায়ে, নিচের সারিতে? আর কেনোই আমাদের দেশের অবস্থান দুর্নীতির বিচারে শীর্ষে? কেনো আমাদের দেশের প্রায় অর্ধেক মানুষ দারিদ্র্যসীমার নিচে জীবন যাপন করে? বেঁচে থাকার মৌলিক প্রয়োজনগুলো পূরণের জন্য প্রতিদিন এমন সংগ্রাম করে?° পাশাপাশি মুষ্টিমেয় মানুষের হাতে কেমন করে এতো সম্পদ জড়ো হচ্ছে? সমৃদ্ধি ও নিঃস্বায়নের এই বৈপরীত্য কেনো দিন দিন প্রকট হচ্ছে? আমরা কেনো আমাদের সবুজ প্রকৃতি সজীব বাতাস কিংবা শংকামুক্ত ও সহমর্মী সামাজিক পরিবেশকে ধরে রাখতে পারছি না? নিজেদেরকে গৌরবোজ্জ্বল অতীত, কৃষকদের বারবার বাম্পার ফলন উপহার, তরুণ উদ্যোক্তাদের উদ্যম কাজে লাগিয়ে সুদৃঢ় সামাজিক বন্ধনকে উজ্জীবিত করার মধ্য দিয়ে মানবিক ও পরিবেশ সহায়ক উন্নয়নের পথে এগিয়ে যাবার সময় কিন্তু বয়ে যাচ্ছে।

## ২. সামাজিক পুঁজি: মানুষ মানুষের জন্য

‘যে কোনো উপলক্ষে হউক অনেক লোকের চিত্ত এক হইতে পারিলে তাহাতে মহৎ ফল ফলে। যে জনসম্প্রদায়ের মধ্যে সেই এক হইবার শক্তি স্বভাবতই কাজ করে, তাহাদের মধ্য হইতেই কোনো-না-কোনো প্রকার মহত্ত্ব অঙ্গধারণ করিয়া দেখা দেয়, তাহারাই সভ্যতাকে জন্ম দেয়, সভ্যতাকে পোষণ করে। বিচিত্রকে মিলিত করিবার শক্তিই সভ্যতার লক্ষণ।’

— রবীন্দ্রনাথ ঠাকুর, ‘আত্মশক্তি’, রবীন্দ্র রচনাবলী, ২য় খন্ড, পৃ.. ৬২২

শত বছর আগে মানুষে মানুষে ঐক্যের শক্তি বা সামাজিক পুঁজি থেকে যে মহৎ ফল বা উন্নয়ন সম্ভব তা ঠিকই বুঝেছিলেন রবীন্দ্রনাথ। আর বর্তমান বিশ্বে উন্নয়ন, গণতন্ত্র, সুশাসন বা পরিবেশ রক্ষার মত জরুরি আর্থ-সামাজিক বিষয়ে পারস্পরিক বিশ্বাস, সমঝোতা ও নেটওয়ার্কিং- এর মাধ্যমে সমাজের মানুষে মানুষে মধ্যকার একাত্মতার যে কোনো বিকল্প নেই তা সমকালীন বিশ্বের তাত্ত্বিকেরা প্রায় এক বাক্যে স্বীকার করে নিচ্ছেন। বিশেষ করে বিশ্বের অনুন্নত ও উন্নয়নশীল দেশগুলোতে পারস্পরিক আস্থা ও সমঝোতার প্রকট অভাব যে তাদের অনুন্নয়নের জন্য বহুলাংশে দায়ী কিংবা উন্নতির পথে প্রধান বাধা তা উল্লেখ করেছেন তাঁরা।<sup>৪</sup> সেই পরিপ্রেক্ষিতেই বলা যায় পারস্পরিক সুসম্পর্ক, মূল্যবোধ ও আদর্শের বাঁধনে গড়া নৈতিক সম্পদ<sup>৫</sup> বৃদ্ধির মধ্য দিয়ে বাংলাদেশসহ পৃথিবীর উন্নয়নশীল ও অনুন্নত দেশগুলো দারিদ্র্য, বঞ্চনা, বৈষম্য ও দুর্নীতির মত ভয়াবহ আর্থ-সামাজিক ব্যাধি থেকে মুক্ত হয়ে উন্নয়নের আলোকিত সোপানে পা রাখতে পারে।

<sup>৩</sup> Toufique, K.A. and C. Turton (2002:15); *Hands Not Land: How Livelihoods Are Changing in Rural Bangladesh*; BIDS & DFID.

<sup>৪</sup> ..... much of the economic backwardness in the world can be explained by the lack of mutual confidence. — Arrow, K.J. (1972: 357), *Gifts and Exchanges*; Philosophy and Public Affairs 1.

<sup>৫</sup> Most forms of social capital, such as trust, are what Albert Hirschman has called “moral resources” — that is, the resources whose supply increases rather than decreases through use and which become depleted if not used. — Putnam, R.D. and others (1993: 169), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*; Princeton University Press.

সামাজিক পুঁজির সবচেয়ে উল্লেখযোগ্য সংজ্ঞা দিয়েছেন রবার্ট পুটনাম। তাঁর দৃষ্টিভঙ্গিতে সামাজিক পুঁজি হচ্ছে সমাজের বাসিন্দাদের আনুভূমিক (horizontal) সম্পৃক্ততায় সৃষ্ট সংগঠনসমূহ যা ঐ সমাজের উৎপাদনশীলতার ওপর প্রভাব বিস্তার করে। এই সব সংগঠনের মধ্যে রয়েছে নাগরিক অংশগ্রহণে তৈরি নেটওয়ার্ক ও সামাজিক আদর্শ। এই ধারণার দুটো অনুমিতি রয়েছে—এক, ঐ নেটওয়ার্ক ও আদর্শগুলো প্রায়োগিকভাবে সংশ্লিষ্ট, এবং দুই, এদের অর্থনৈতিক প্রভাব গুরুত্ববহ। এই সংজ্ঞায় সামাজিক পুঁজির মূল বৈশিষ্ট্য হল এটা জনসংগঠনের সদস্যদের পারস্পরিক লাভের জন্য সমন্বয় ও সহযোগিতাকে সহজ করে তোলে।<sup>৯</sup>

জেমস কোলম্যান সামাজিক পুঁজিকে বৃহত্তর দৃষ্টিভঙ্গিতে সংজ্ঞায়িত করেছেন। আনুভূমিক সংগঠনের পাশাপাশি তিনি উলম্ব (vertical) সংগঠনকেও অন্তর্ভুক্ত করেছেন তাঁর সামাজিক পুঁজির সংজ্ঞায়।<sup>১০</sup> তাঁর মতে, সামাজিক পুঁজিকে এর ক্রিয়াপদ্ধতিই সংজ্ঞায়িত করে। এটা কোনো একক সত্তা নয় বরং বিভিন্ন সত্তার বৈচিত্র্যের স্বরূপ যাতে দুটো সাধারণ উপকরণ রয়েছে: তাদের সবার মধ্যেই সামাজিক কাঠামোর কোনো না কোনো রূপ রয়েছে, এবং তারা ঐ কাঠামোর মধ্যে ব্যক্তি বা ব্যবসায়িক প্রতিষ্ঠানের কর্মকাণ্ডকে সহজ করে তোলে। অন্যান্য পুঁজির মতোই সামাজিক পুঁজি উৎপাদনশীল। এটা নির্দিষ্ট লক্ষ্যে পৌঁছানো সম্ভব করে তোলে যা এর অনুপস্থিতিতে সম্ভব হতো না।<sup>১১</sup>

দৃষ্টিভঙ্গিকে আরেকটু সম্প্রসারিত করলে সামাজিক পুঁজির মধ্যে সামাজিক ও রাজনৈতিক পরিবেশ অন্তর্ভুক্ত হয়। এই অন্তর্ভুক্তি সমাজকে তার আদর্শের উন্নয়ন ঘটাতে সক্ষম করে এবং সমাজকাঠামোর মানবিক রূপ দেয়। আনুষ্ঠানিক আনুভূমিক সম্পর্ক এবং ক্রমপ্রাধান্যভিত্তিক উলম্ব বা খাড়াখাড়া সংগঠনসমূহের পাশাপাশি এই দৃষ্টিভঙ্গিতে সামাজিক পুঁজির মধ্যে রয়েছে আনুষ্ঠানিক প্রাতিষ্ঠানিক সম্পর্ক ও কাঠামো, যেমন সরকার, রাজনৈতিক শাসনব্যবস্থা, আইনের শাসন, আদালত ব্যবস্থা এবং নাগরিক ও রাজনৈতিক স্বাধীনতা।<sup>১২</sup>

সামাজিক পুঁজির একটি অত্যাবশ্যিক উপাদান হচ্ছে পারস্পরিক আস্থা। সামাজিক নেটওয়ার্কগুলো আস্থার উত্তরণ ঘটায় এবং তাকে ছড়িয়ে দেয় গণমানুষের মধ্যে।<sup>১৩</sup> আবার বিশ্বাস ও আস্থা সামাজিক সহযোগিতাকে উদ্দীপ্ত ও সম্প্রসারিত করে। একটি জনসম্প্রদায়ের মধ্যে বিশ্বাস যতো বাড়ে, সহযোগিতার সম্ভাবনাও ততই যোগ হয়। অন্যদিকে সহযোগিতা নিজেও বিশ্বাস এবং আস্থার জন্ম দেয়।<sup>১৪</sup> আবার সামাজিক পুঁজি স্বতঃস্ফূর্ত সহযোগিতাকে সহজ করে তোলে<sup>১৫</sup>। কেননা পারস্পরিক অবস্থার মাধ্যমে সমাজের মানুষগুলো পরস্পরের কাছাকাছি চলে আসে, সুখ-দুঃখের ভাগীদার হয়,

<sup>৯</sup> Serageldin, I. and C. Grootaert (2000:45-6); *Defining social capital: an integrating view*; in: *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, P. Dasgupta and I. Serageldin (ed.), World Bank.

<sup>১০</sup> ঐ, p. 46.

<sup>১১</sup> Coleman, J.S. (2000:16); *Social capital in the creation of human capital*; World Bank, op. cit., p. 16.

<sup>১২</sup> Serageldin, I. and C. Grootaert, op. cit., p. 46.

<sup>১৩</sup> আস্থার বিস্তার সম্পর্কে পুটনাম বলছেন: I trust you because I trust her and she assures me that she trusts you.; Putnam, R.D., op. cit., p. 169.

<sup>১৪</sup> ঐ, p. 171.

<sup>১৫</sup> ঐ, p. 167.

তাদের মধ্যকার ফারাক কমে যায় এবং পরস্পর আপন হয়ে ওঠে। অন্য কথায়, ব্যবহারের মধ্যে দিয়ে সামাজিক পুঁজির মজুত ও ক্রিয়াশীলতা বাড়ে। পারস্পরিক সহায়তার অনুশীলন সামাজিক পুঁজিতে বিনিয়োগ নির্দেশ করে।<sup>১০</sup> তাই বিভিন্ন অর্থনৈতিক গবেষণায় পারস্পরিক আস্থাকে অর্থনৈতিক উন্নতির একটি গুরুত্বপূর্ণ উপাদান হিসেবে ব্যাপকভাবে উল্লেখ করা হয়েছে। সামাজিক নেটওয়ার্ককেও সামাজিক পুঁজির অন্যতম গুরুত্বপূর্ণ উপকরণ হিসেবে বিবেচনা করা হচ্ছে।<sup>১১</sup>

আস্থা, আদর্শ ও নেটওয়ার্কের মতোই সামাজিক পুঁজির একটি বিশেষ চরিত্র হচ্ছে এটা একটা গণদ্রব্য (Public good) যা গতানুগতিক পুঁজির মতো ব্যক্তিগত দ্রব্য (private good) নয়। অন্যদিকে সামাজিক পুঁজি প্রায়শই অন্যান্য সামাজিক কর্মকাণ্ডের উপজাত (by-product) হিসেবে উৎপন্ন হয়।<sup>১২</sup>

সামাজিক পুঁজির দুটো রূপ রয়েছে : প্রাতিষ্ঠানিক পুঁজি, যার ভিত্তি হচ্ছে লেনদেন, এবং সম্পর্কগত পুঁজি যার ভিত্তি বিবিধ সামাজিক সম্পর্ক। নিচের ছকে তা দেখানো যায়।

### ছক ১: সামাজিক পুঁজির রূপ<sup>১৩</sup>

সামষ্টিক পদক্ষেপের ভিত্তি	প্রাতিষ্ঠানিক পুঁজি দেনদেন	সম্পর্কগত পুঁজি সম্পর্ক
প্রণোদনার উৎস	ভূমিকা কার্যপ্রণালী অনুমোদন	বিশ্বাস মূল্যবোধ আদর্শ
প্রণোদনার ধরণ উদাহরণ	সর্বোচ্চকরণের আচরণ বাজার, আইন কাঠামো	যথাযথ আচরণ পরিবার, নৃগোষ্ঠী, ধর্ম

সূত্র: Berman, S. (1997).

এই দু'ধরনের সামাজিক পুঁজি চারটি বিন্যাসে উপস্থিত থাকতে পারে।

**এক.** শক্তিশালী প্রাতিষ্ঠানিক ও সম্পর্কগত পুঁজি। এ বিন্যাস উচ্চ সামাজিক পুঁজি নির্দেশ করে। এ অবস্থায় কর্মকাণ্ড সম্প্রসারণে ব্রতী হওয়া যায়।

**দুই.** শক্তিশালী প্রাতিষ্ঠানিক ও দুর্বল সম্পর্কগত পুঁজি। এ বিন্যাস শক্তিশালী সংগঠনসমূহের উপস্থিতি নির্দেশ করে। এ অবস্থায় কর্মকাণ্ড আইনসম্মত ও নিবিড় করতে হবে।

**তিন.** দুর্বল প্রাতিষ্ঠানিক ও শক্তিশালী সম্পর্কগত পুঁজি। এ বিন্যাস সমাজে গতানুগতিক সংগঠনগুলোর অস্তিত্ব নির্দেশ করে। এ অবস্থায় সামাজিক পুঁজির কাজ হবে নিয়মকানুন চালু করতে এবং দক্ষতা বাড়াতে উদ্যোগী হওয়া।

<sup>১০</sup> ঐ, p. 169.

<sup>১১</sup> Khan, M.I.A. (2000: 119); *Struggling for Survival: Networks and Relationships in a Bangladesh Slum*; University of Bath, Unpublished.

<sup>১২</sup> Putnam, R.D. and others, op. cit., p. 170.

<sup>১৩</sup> Krishna, A. (2000:79); *Creating and harnessing social capital*; World Bank, op. cit. p. 79.

চার. দুর্বল প্রাতিষ্ঠানিক ও সম্পর্কগত পুঁজি। এটা সামাজিক পুঁজির একটি অস্বাভাবিক ও অনৈতিক বিনিয়োগ, যা একই সঙ্গে অপ্রত্যাশিতও বটে। এ অবস্থায় সামাজিক পুঁজির কাজ হবে কাঠামো ও আদর্শের উন্নয়নে সহযোগিতা করা।<sup>১৭</sup>

এখন অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধি অর্জনে সামাজিক পুঁজি কীভাবে অবদান রাখতে পারে তা কয়েকটি উদাহরণের মাধ্যমে দেখানো যায়।

**পূর্ব এশিয়া:** প্রচলিত উপাদানসমূহ যেমন মানবিক ও বৈষয়িক পুঁজি এবং প্রযুক্তিতে বিনিয়োগ পূর্ব এশিয়ার বিস্ময়কর অর্থনীতিগুলোতে (miracle economies) বিরাজমান উচ্চ প্রবৃদ্ধির হারকে সামান্যই ব্যাখ্যা করতে পারে। বরং ঐ দেশগুলোর সরকার এমন কিছু নীতি গ্রহণ করে সামাজিক পুঁজিতে বিনিয়োগ করেছে যা ঐ প্রবৃদ্ধির পরিবেশ সৃষ্টিতে সহায়তা করেছে। প্রাতিষ্ঠানিক ব্যবস্থা ও সাংগঠনিক বিনিয়োগ যা দক্ষতা বাড়ায়, তথ্যের বিনিময়কে সহজ করে এবং সরকার ও শিল্পের মধ্যে সহযোগিতা বাড়ায় তা এই পরিবেশকে বিশিষ্টতা দিয়েছে। আর এসবের সুদৃঢ় ভিত্তি তৈরি করেছে ভালোমানের সার্বজনীন শিক্ষা এবং প্রযুক্তি প্রীতি।

**ইতালি:** ইতালির একটি গবেষণায় পুটনাম ও অন্যান্যেরা (১৯৯৩) যুক্তি দিয়েছেন যে উত্তর ইতালিতে প্রচুর স্বেচ্ছামূলক জনসংগঠন ঐ অঞ্চলের অর্থনৈতিক সাফল্যের কারণ। সংগঠনগুলো ঐ অঞ্চলকে সামাজিক পুঁজির যোগান দিয়ে সহায়তা করে। কিন্তু দক্ষিণ ইতালিতে সংগঠনের উপস্থিতি কম বলে অর্থনৈতিক সাফল্যও কম।

**ভারত:** ভারতের মধ্যপ্রদেশ, গুজরাটসহ অনেক রাষ্ট্রের বন ব্যবস্থাপনা নিয়ে স্থানীয় জনগণের সংগে সরকারি কর্মচারীদের মধ্যকার ভয়াবহ সংঘর্ষ অর্থনীতিতে নিশ্চল অবস্থা সৃষ্টি করেছিল। কিন্তু যখন সম্প্রদায়গুলো একত্রিত হল এবং যৌথ বন ব্যবস্থাপনা প্রতিষ্ঠিত হল তখন সংঘর্ষ কমে গেল। জমির উৎপাদনশীলতা ও গ্রামীণ আয় বেড়ে গেল। এক্ষেত্রে সামাজিক পুঁজিতে বিনিয়োগ ছিল স্থানীয় সরকার ও জনসম্প্রদায়ের যৌথ প্রচেষ্টার ফল।<sup>১৮</sup>

**বাংলাদেশ:** 'উনিশশ' আটানব্বই সালে বাংলাদেশে যে ভয়াবহ ও দীর্ঘস্থায়ী বন্যা হয় তাতে অন্তত: দু'মাসের জন্য থমকে গিয়েছিলো বাংলাদেশের অর্থনীতি। নিশ্চল হয়ে উঠেছিলো মানুষের জীবনযাত্রা। সেসময় বাংলাদেশ অর্থনৈতিক ও সামাজিক বিপর্যয়ের হাত থেকে বেঁচে যায় অসংখ্য সামাজিক ও স্বেচ্ছামূলক সংগঠনের ত্রাণকাজে অংশগ্রহণের কারণে। বিশ্ববিদ্যালয়ের ছাত্রছাত্রীরা ঢাকার রাস্তায় নেমেছে, গান গেয়ে ত্রাণ সামগ্রী সংগ্রহ করে দুর্গত মানুষের পাশে দাঁড়িয়েছে। সামাজিক পুঁজির এই স্বতঃস্ফূর্ত উদ্দীপনা সে সময়কালের জাতীয় আয়ের প্রবৃদ্ধি স্বাভাবিক রেখেছে।

ওপরের আলোচনা থেকে দেখা যায় যে পৃথিবীর বিভিন্ন দেশে বিভিন্ন সময়ে সামাজিক পুঁজির রূপ ভিন্ন ভিন্ন হয়, তা স্বতন্ত্র রূপে জেগে ওঠে এবং আলাদা আলাদা সত্তা নিয়ে অর্থনৈতিক উন্নয়নে ও মানব কল্যাণে অবদান রাখে, মানুষ ও পরিবেশ সহায়ক উন্নয়নে ইতিবাচক ভূমিকা পালন করে।

<sup>১৭</sup> H, p. 79.

<sup>১৮</sup> Serageldin, I. and C. Grootaert, op. cit., p. 44-5.

এ প্রেক্ষিতে আমরা সামাজিক পুঁজির কিছু সাধারণ বৈশিষ্ট্যকে চিহ্নিত করতে পারি।

- সামাজিক পুঁজি নানারকম নেটওয়ার্ক ও চুক্তির সাপেক্ষে সেই সম্পর্কসমূহের ওপর আলোকপাত করে যেগুলো সামষ্টিক ও ব্যক্তিগত উভয় দিক থেকেই কার্যকর ও দক্ষ পদক্ষেপকে উৎসাহিত করে। সামাজিক পুঁজি সমাজের ব্যক্তিবর্গের মধ্যকার পারস্পরিক ক্রিয়া-প্রতিক্রিয়াকে উন্নত রূপ দেয় এবং তাদেরকে দক্ষভাবে পদক্ষেপ গ্রহণে সহায়তা করে।
- সামাজিক পুঁজি এমন একটি গুরুত্বপূর্ণ সম্পদ যা অন্যান্য সম্পদ লাভে সহায়তা করে।
- একে এমন সব উপায়ে অর্জন করা যায় যেগুলোকে সৃষ্টি ও শক্তিশালী করা সম্ভব।
- সামাজিক পুঁজির মধ্যে প্রত্যাশিত ও অপ্রত্যাশিত উভয় ধরনের সামাজিক সম্পর্কই রয়েছে। এর একটি গণদ্রব্যের রূপও বিদ্যমান।
- সামাজিক পুঁজির অনুমিতি হচ্ছে সামাজিক সম্পর্কগুলো অর্থনৈতিক, সামাজিক ও রাজনৈতিক ক্ষেত্রে সমান গুরুত্বপূর্ণ। এটা বাজার ও রাষ্ট্রের কর্মকাণ্ডকে প্রভাবিত করে এবং নিজেও এদের দ্বারা প্রভাবিত হয়।
- সামাজিক সম্পর্কগুলোর মধ্য দিয়ে সামাজিক পুঁজির প্রভাব উন্নয়ন, জীবনযাপন ও জীবনের গুণের ওপর ইতিবাচক। কারণ এটা আস্থা ও আদর্শ সৃষ্টি করে যা পারস্পরিক সম্পর্ক তৈরি করে এবং সুযোগ-সম্মানী মনোভাব কমায়।<sup>১৯</sup>
- স্থান, কাল ও পরিস্থিতি ভেদে সামাজিক পুঁজির প্রকৃতি ভিন্ন ভিন্ন হয়।

### ২.১ সামাজিক পুঁজির সূচক

বৈষয়িক পুঁজি পুরোপুরি পরিমাপযোগ্য, কারণ এটা বস্তুগত রূপে মূর্ত থাকে। মানবিক পুঁজি কম পরিময়ে কারণ এটা ব্যক্তির অন্তর্গত দক্ষতা ও জ্ঞান হিসেবে বিমূর্ত থাকে। আর সামাজিক পুঁজির পরিমাপ আরও কষ্টসাধ্য, কারণ এর অস্তিত্ব সমাজের ব্যক্তিবর্গের মধ্যকার সম্পর্কের ভেতর। তবে বৈষয়িক ও মানবিক পুঁজির মতোই সামাজিক পুঁজি উৎপাদনশীল কর্মকাণ্ডকে সহজসাধ্য করে তোলে।<sup>২০</sup>

সামাজিক পুঁজির সূচক প্রধানত তিনটি: এক. সরকারের ওপর আস্থা, দুই. নাগরিক সহযোগিতা, এবং তিন. সাংগঠনিক কর্মকাণ্ড।

সরকারের ওপর আস্থাকে পরিমাপ করা হয় চারটি সরকারি প্রতিষ্ঠানের ওপর প্রশ্ন রেখে: শিক্ষা, আইন কাঠামো, সিভিল সার্ভিস ও পুলিশ। অন্যদিকে, নাগরিক সংস্কৃতি ও সামষ্টিক আদর্শ যেমন — সামাজিক নীতি, সততা ও পারস্পরিক আস্থা; ব্যক্তিগত ও সামাজিক লক্ষ্যের বিন্যাস; কর ফাঁকি দেবার প্রবণতা এবং সামাজিক লাভ বন্টনের ধরনের ওপর ভিত্তি করে নাগরিক সহযোগিতাকে পরিমাপ করা হয়।<sup>২১</sup>

<sup>১৯</sup> Khan, M.I.A., op. cit., p. 134.

<sup>২০</sup> Coleman, J.S., op. cit., p. 19.

<sup>২১</sup> de Mello, L. (2000:9); *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital*; IMF Working Paper 129.

আর নাগরিক সংগঠনের কর্মকাণ্ডে ব্যয় করা সময়ের ওপর ভিত্তি করে সাংগঠনিক কর্মকাণ্ডকে পরিমাপ করা হয়। এর মধ্যে রয়েছে ট্রেড ইউনিয়ন, চ্যারিটি ও রাজনৈতিক এবং/ অথবা সামাজিক সংগঠনসমূহ। সংগঠনগুলো হচ্ছে: (১) বয়স্ক, অক্ষম বা বঞ্চিত জনগণের জন্য সমাজকল্যাণমূলক সংগঠন, (২) ধর্মীয় সংগঠন, (৩) শিক্ষামূলক ও সাংস্কৃতিক সংগঠন, (৪) ট্রেড ইউনিয়ন, (৫) রাজনৈতিক দল, (৬) দারিদ্র্য, বেকারত্ব, গৃহায়ন ও লৈঙ্গিক বৈষম্যের মতো বিষয় নিয়ে কর্মরত সংগঠন, (৭) উন্নয়ন ও মানবাধিকার সংগঠন, (৮) পরিবেশবাদী সংগঠন, (৯) পেশাজীবী সংগঠন, এবং (১০) যুব সংগঠন (যেমন — স্কাউট, গালস গাইড ইত্যাদি)।<sup>২২</sup>

সামাজিক পুঁজির কয়েকটি বিকল্প সূচকও রয়েছে :

- বিচার ব্যবস্থার দক্ষতা
- আইনের শাসন এবং
- লৈঙ্গিক ক্ষমতায়ন এর আবার দুটো সূচক রয়েছে: সংসদে নারী এবং সরকারে নারী। এ দুটো সূচক তৈরি করেছে ইউএনডিপি। দ্বিতীয় সূচকে সরকারি পদে নারীর অবস্থান নির্দেশ করা হয় যার মধ্যে সরকার-প্রধান এবং কেন্দ্রীয় ব্যাংকের গভর্নর পদও অন্তর্ভুক্ত।<sup>২৩</sup>

## ২.২ সামাজিক পুঁজির ব্যবহার

বিভিন্ন সামাজিক, অর্থনৈতিক ও রাজনৈতিক বাস্তবতায় মানুষের নানাবিধ প্রয়োজনে ও সার্বিক কল্যাণে সামাজিক পুঁজিকে ব্যবহার করা যায়।

- দল মত নির্বিশেষে সকলে একত্রিত হয়ে একটি কল্যাণকর সমাজ (good society)<sup>২৪</sup> নির্মাণ করা যায়। তবে এজন্য দরকার সমাজে পর্যাপ্ত গণতান্ত্রিক প্রতিষ্ঠান ও গণতান্ত্রিক পরিবেশ, পরমত সহিষ্ণুতা (habituation), মত প্রকাশের স্বাধীনতা এবং মুক্ত ও স্বাধীন গণমাধ্যম। আবার এসব সামাজিক শর্ত অর্জনে দরকার সামাজিক পুঁজি।
- দারিদ্র্য বিমোচনে সরকারি অর্থব্যবস্থা ব্যর্থ হলেও জনসংগঠন ইতিবাচক ভূমিকা পালন করতে পারে। সমাজের দরিদ্র মানুষের সচেতনতা বাড়িয়ে এবং সৃজনশীলতাকে উদ্দীপ্ত করে গণদারিদ্র্যের বোঝা লাঘব করতে পারে সামাজিক পুঁজি।
- দুর্নীতির মতো সামাজিক ও রাষ্ট্রীয় ব্যাধি নিরাময়ে সামাজিক সংগঠন ও নেটওয়ার্ক এবং সামাজিক প্রতিরোধ (social resistance) কার্যকর ভূমিকা পালন করতে পারে।
- বর্তমান যুগ তথ্যের। অর্থনৈতিক এজেন্টগণ যেহেতু প্রায়শই প্রয়োজনীয় তথ্যের অভাবে অদক্ষ সিদ্ধান্ত গ্রহণ করেন তাই আনুষ্ঠানিক ও অনানুষ্ঠানিক প্রতিষ্ঠানগুলো প্রয়োজনীয় তথ্য সরবরাহ করে তথ্য সংশ্লিষ্ট বাজার ব্যর্থতা এড়াতে সহায়তা করতে পারে।

<sup>২২</sup> ibid., p. 24.

<sup>২৩</sup> ibid., p. 20.

<sup>২৪</sup> Knight, B. et. al.,(2002:63); *Reviving Democracy: Citizens at the Heart of Governance*; Earthscan, London.

- কর্মকাণ্ডের সমন্বয়ের অভাবে সুযোগসন্ধানী অর্থনৈতিক এজেন্ট বাজার ব্যর্থতা সৃষ্টি করতে পারে বলে সামাজিক পুঁজি ব্যবহার করে এ ব্যর্থতা দূর করা যায়। বিভিন্ন সেচ প্রকল্পে এরকম ব্যর্থতা দেখা যায়। নানান আনুষ্ঠানিক ও অনানুষ্ঠানিক সামাজিক উপায় ব্যবহার করে পানির ন্যায্য বন্টন ও অপচয় রোধ নিশ্চিত করা যায়।
- গণদ্রব্যের সুযোগ ও বাইরের প্রভাবের (externality) ব্যবস্থাপনায় সামষ্টিক সিদ্ধান্ত দরকার হয়। গণদ্রব্যের সুযোগ যাতে কতিপয় ব্যক্তি ভোগ না করে এবং বাজারের তৈরি নেতিবাচক প্রভাবের (negative externality) যাতে কাম্য বন্টন ঘটে সেক্ষেত্রে সামাজিক পুঁজি ব্যবহার করা যায়।
- রাজস্ব কর্মকাণ্ডের বিকেন্দ্রায়ন সামাজিক পুঁজি বাড়ায়। এই বর্ধিত সামাজিক পুঁজি সরকারকে জনগণের আরো কাছে নিয়ে আসে (de Mello, 2000: 22)। এই পুঁজিকে দারিদ্র্য নিরসন ও উন্নয়ন কৌশলে ব্যবহার করা যায়।
- জনসংগঠনে কার্যকর সম্পৃক্ততা মানবীয় পুঁজির উন্নয়ন ঘটায় বিশেষত: ব্যক্তির দক্ষতা বৃদ্ধির মধ্য দিয়ে।
- পরিবেশ রক্ষায় জনসচেতনতার বিকল্প নেই। আমাদের প্রাকৃতিক ও সামাজিক পরিবেশ রক্ষা এবং তার লালন ও বিকাশে নেটওয়ার্কিং সবচেয়ে জরুরি।
- প্রাকৃতিক ও জাতীয় দুর্যোগ মোকাবিলায় সামাজিক পুঁজিকে সহজেই ব্যবহার করা যায়।
- সুশাসন ও প্রাতিষ্ঠানিক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠায় সামাজিক পুঁজি অত্যাবশ্যিক।

### ২.৩ সামাজিক পুঁজির সীমাবদ্ধতা

সামাজিক পুঁজির প্রধানত: চারটি সীমাবদ্ধতা রয়েছে।

- বিভিন্ন সামাজিক সুযোগ সমাজের সকল মানুষ গ্রহণ করতে পারে না। যেমন - বাংলাদেশের এনজিওগুলো সমবেত কর্মকাণ্ডকে সহজ করে বহু মানুষকে এর আওতায় এনেছে বটে, তবে অনেক মানুষই এই সামষ্টিক কর্মকাণ্ডে অংশ নিতে পারে না। দারিদ্রদের মধ্যে দরিদ্রতম এবং আগামী দিনের দরিদ্রেরা এই প্রক্রিয়া থেকে বাদ পড়ে যায়<sup>২৫</sup>।
- সামাজিক বন্ধন শিথিল হলে ব্যক্তি দায়িত্ব নিয়ে তথ্য সরবরাহ করে না এবং যথাযথ পদক্ষেপ গ্রহণের ক্ষেত্রে সে উদাসীন থাকে। আমিন (১৯৯৩) দেখিয়েছেন যে ঢাকায় শিল্পোদ্যোগ বিকাশের অন্যতম প্রধান বাধা হচ্ছে চাকরিতে আত্মীয়স্বজনকে নিয়োগ করা। এর ফলে দক্ষ জনশক্তি নিয়োজিত হতে পারে না।

<sup>২৫</sup> Rahman, A. and A. Razzaque; *On Reaching the Hardcore Poor: Some Evidence on Social Exclusion in the NGO Programmes*; The Bangladesh Development Studies, March 2000, p. 31.

- সাম্প্রদায়িক সংহতি ও ব্যক্তিস্বাধীনতার মধ্যকার দ্বন্দ্ব দীর্ঘদিনের। হালে উন্নয়ন প্রক্রিয়ায় সামষ্টিক অংশগ্রহণের ওপর জোর দেয়া হলেও রক্ষণশীল সমাজে তাকে ভালো চোখে দেখা হয় না।
- সামাজিক আদর্শের নিম্নুখী প্রবণতাকে সামাজিক পুঁজির নেতিবাচক প্রভাব হিসেবে বিবেচনা করা হয়। রাষ্ট্রব্যবস্থা দুর্নীতিগ্রস্ত হলে এর প্রভাব সমাজে পড়ে। সামাজিক আদর্শ নিম্নুখী হয়। ফলে সামাজিক পুঁজি ক্ষতিগ্রস্ত হয়। সমাজে সন্ত্রাস এবং নারী ও শিশুর প্রতি অপরাধ ও সহিংসতা বাড়লে, সেই সঙ্গে রাজনৈতিক প্রতিপক্ষ দমনের মনোভাবের বিস্তার ঘটলে সমাজ বিভক্ত হয়, সমাজের ভেতরের স্বাভাবিক প্রতিরোধ ক্ষমতা কমে যায়। ফলে সামাজিক পুঁজি লোপ পায়। সমাজের আত্মা ভাগ হয়ে যায়।<sup>১৬</sup>

## ২.৪ বাংলাদেশের সামাজিক পুঁজির সাম্প্রতিক প্রবণতা: ‘দুষ্কালের দিবানিশি’

বহুকাল আগে থেকেই বাংলাদেশের মানুষের বৈশিষ্ট্য হচ্ছে সমাজের অন্যান্য সদস্যদের সুখ-দুঃখ ভাগ করে নেয়া, বিপদে-আপদে পরস্পর পাশাপাশি দাঁড়ানো, সবাই মিলে জাতীয় দুর্যোগ মোকাবিলা করা কিংবা যে কোনো সামাজিক সমস্যা পরস্পর আলাপ করে সকলের মত নিয়ে সমাধান করা। নদীমেখলা বাংলাদেশ যখন গঙ্গাঋদ্ধি ছিল, জলকাদার ভেতর থেকে উঠে আসা প্রাকৃতজনকে তখন ভয় করতো জ্ঞান-বিজ্ঞানে সর্বোচ্চ শিখরে আরোহন করা গ্রীক। যুদ্ধবিদ্যার পৃথিবীর সবচেয়ে পারদর্শী গ্রীক বাহিনী ও মহাবীর আলেকজান্ডার। প্রাকৃতজনদের একতার ভয়ে তারা গঙ্গাঋদ্ধি আক্রমণ করতে সাহস করেনি।<sup>১৭</sup> পরবর্তীতে বিভিন্ন আমলে বাংলা পুন্ড্র, বঙ্গ, সমতট কিংবা সুবর্ণ গ্রামের মতো বারো ভূঁইয়াদের রাজত্ব অর্থাৎ পারতপক্ষে একেকটি স্বাধীন প্রজাতন্ত্র হিসেবে নিজস্ব সত্তা বজায় রেখেছে। একতার শক্তি দিয়ে ক্ষুদ্র সত্তাকে বড়ো বড়ো শক্তিগুলোর বিরুদ্ধে টিকিয়ে রেখেছে। দেশ ইংরেজদের হাতে চলে যাবার পর প্রাথমিক ও শক্তিশালী বিদ্রোহগুলোও দেখা গেছে এখানেই। পাকিস্তান প্রতিষ্ঠার আন্দোলনে চল্লিশের দশকে এদেশের আপামর জনগণ স্বতঃস্ফূর্তভাবে অংশ নিয়েছে একটি গণতান্ত্রিক, শোষণমুক্ত ও মানবিক সমাজ নির্মাণের জন্য। পাকিস্তান প্রতিষ্ঠিত হবার পর প্রথমেই এদেশের মানুষের ওপর আঘাত আসে মাতৃভাষার ওপর। বায়ান্নতে জুড়ে ওঠে বাংলার ছাত্র-জনতা, তবে আটচল্লিশ-বায়ান্ন পর্বে তাদেরকে ভাষার প্রশ্নে জাগিয়ে রেখেছে তমুদ্দুন মজলিশ, রাষ্ট্রভাষা সংগ্রাম পরিষদ, প্রগতিশীল রাজনৈতিক দল, ছাত্রসংগঠন, সাংস্কৃতিক সংগঠনসহ অনেক গণ সংগঠন। এদের নেটওয়ার্কিং ও কর্মকাণ্ড গোটা জাতিকে ঐক্যবদ্ধ করার মতো সামাজিক আদর্শ তথা সামাজিক পুঁজির উন্মেষ ঘটাতে গুরুত্বপূর্ণ ঐতিহাসিক ভূমিকা পালন করেছে। এক বলিষ্ঠ জাতীয়তাবাদের ভিত শক্তিশালী করেছে।<sup>১৮</sup> উনসত্তরে দেশের মানুষ সামরিক একনায়ক-লৌহমানব আইয়ুব খানের কজা থেকে গণতন্ত্র উদ্ধারের জন্য রাজপথে নেমে আসেন। তখন সামাজিক পুঁজির আরো উদ্দীপ্ত রূপে দেখা গিয়েছে। কৃষক, শ্রমিক, ক্ষুদ্রে ব্যবসায়ী, সরকারি কর্মচারি, আইনজীবী, শিক্ষক সকলেই রাজপথে নেমে এসেছিলেন গণতন্ত্রের জন্য। তবে এদেশের ইতিহাসে সামাজিক পুঁজির সবচেয়ে সুন্দর রূপ দেখা গেছে

<sup>১৬</sup> দেখুন, Schism in the Soul. অধ্যায়টি Arnold Toynbee এর A study of History (1962), Oxford University Press, London -এর পঞ্চম ও ষষ্ঠ খণ্ডে রয়েছে।

<sup>১৭</sup> রহমান, মু.হা.; গঙ্গাঋদ্ধি থেকে বাংলাদেশ; বাংলা একাডেমী, ঢাকা ১৯৮৯, পৃ. ১৫-১৬।

<sup>১৮</sup> রহমান, আ. ও লে. আজাদ; ভাষা আন্দোলন: অর্থনৈতিক পটভূমি; ইউপিএল, ঢাকা, ১৯৯০, পৃ. ১৩৬।



একান্তরে। তখন বাংলাদেশ সামাজিক পুঁজির এক উর্বর ভূমিতে রূপান্তরিত হয়। সারা দেশ জুড়ে আত্মীয়তার বন্ধন এসব সুদৃঢ় হয়েছে যে মুক্তিযোদ্ধারা খুব সহজেই যে কোনো বাড়িকেই নিজের বাড়ি ভাবতে পারতেন, যে কোনো মাকে বা বোনকে নিজের মা বা বোন ভাবতে পারতেন।<sup>৯৯</sup> এই সামাজিক পুঁজির ঘনিষ্ঠত প্রকাশের কারণেই দ্রুত আমাদের মুক্তিযুদ্ধ জনযুদ্ধে রূপান্তরিত হতে পেরেছিল। কিন্তু স্বাধীনতার পর আমরা আমাদের এই বিপুল সামাজিক পুঁজিকে ধরে রাখতে পারিনি। সুন্দর একটি সংবিধান, চমৎকার একটি পঞ্চবার্ষিকী পরিকল্পনা প্রণয়ন করেও গণতন্ত্র, উন্নয়ন, শোষণমুক্ত ও মানবিক সমাজ নির্মাণ এবং দারিদ্র্যের অভিশাপ থেকে মুক্তির জন্য আমরা আমাদের সৃজনশীল সম্মিলিত উদ্যোগকে সফলভাবে কাজে লাগাতে পারিনি। দেশের উদ্বৃত্ত শ্রমশক্তি ও কলেজ-বিশ্ববিদ্যালয় শিক্ষার্থীদেরকে দেশের আর্থ-সামাজিক উন্নয়নে কাজে লাগানোর উদ্যোগ নেবার জন্য প্রথম পঞ্চবার্ষিক পরিকল্পনায় (১৯৭৩-৭৮) সরকারকে পরামর্শ দেয়া হয়েছিল বটে,<sup>১০০</sup> কিন্তু তা আর পরে সেইভাবে বাস্তবায়িত হয়নি। তবে সেই সময়ের বৈরি বিশ্ব পরিস্থিতি, বিপর্যস্ত অবকাঠামো, অতি উঁচু প্রত্যাশা নির্ভর ছটফটে তারুণ্য এবং মুক্তিযুদ্ধ বিরোধী শক্তির অশুভ তৎপরতা, প্রশাসনের অদক্ষতার মতো গুরুত্বপূর্ণ প্রতিবন্ধকতাসমূহের কথাও মনে রাখা ভালো। একইভাবে পরবর্তীতে খালকাটা কর্মসূচি দেশের গ্রামীণ জনগণের মধ্যে প্রথমদিকের উদ্দীপনা সৃষ্টি করলেও শেষ পর্যন্ত তার অপমৃত্যুই ঘটেছে। উলসী যদুনাথপুর প্রকল্পটি তার বড় সাক্ষী। এরপর সামাজিক পুঁজির একটি অভূতপূর্ব সমাবেশ দেখা যায় আটাশির বন্যার সময়। তখন মধ্যবিভূতের ঘরে ঘরে রুটি বানানোর ধুম পড়েছিল, শিক্ষাঙ্গনে ছেলেমেয়েরা রুটি ও স্যালাইন তৈরির কাজে সম্পৃক্ত হয়েছিল। বন্যা মোকাবিলায় নিবেদিত ছিল বহু পেশাজীবী, স্বচ্ছাসেবী, এনজিও, ব্যবসায়ী ও সামাজিক সংগঠন।<sup>১০১</sup> নব্বইয়ের স্বৈরাচার-বিরোধী গণ-অভ্যুত্থানে রাজপথ পরিণত হয় ছাত্র, জনতা, রাজনীতিবিদ এবং পেশাজীবী ও গণসংগঠনের মিলনমেলায়। বাংলাদেশের সামাজিক পুঁজি তার স্বভাবসুলভ রূপ নিয়ে জেগে ওঠে গণতন্ত্রের আকাজক্ষায়। সেই আকাজক্ষার প্রতিফলন ঘটে তিন জোটের সমঝোতা স্মারকে। সেই চেতনায় প্রতিফলন ঘটে সংবিধানের দ্বাদশ সংশোধনীতে। ফিরে আসে সংসদীয় শাসন ব্যবস্থা। তা সত্ত্বে দেশে গণতন্ত্রায়নের প্রক্রিয়া গভীরতর হয়নি। নির্বাচনের দিন ছাড়া প্রতিদিনের, প্রতিফলের গণতন্ত্রের স্বাদ পাবার স্বপ্ন স্বপ্নই থেকে গেছে। আটানব্বইয়ের ভয়াবহ বন্যার সময়ও আটাশির মত রূপ গ্রহণ করে সামাজিক পুঁজি। দুর্যোগের এই দুঃসময়ে আবার সামাজিক পুঁজির ঘনিষ্ঠত রূপ আমরা দেখতে পাই। দুর্যোগ কেটে যাবার পর আবার তা ফিকে হয়ে আসে।

কিন্তু সাম্প্রতিক বাংলাদেশে সামাজিক পুঁজির একটি উদ্বোধনক নেতিবাচক প্রভাব লক্ষ্য করা যাচ্ছে। দেশের সর্বস্তরের মানুষ সন্ত্রাসের আতঙ্কের মধ্যে বাস করছে। ধর্ষণ, হত্যা, অপহরণসহ নারীর প্রতি বিবিধ সহিংসতার মাত্রা বেড়ে গেছে অস্বাভাবিক হারে। শিশুর প্রতি অপরাধের গতিও বেড়েছে সমান তালে। সারাদেশের অভিব্যক্তিগণ তাদের শিশুদের নিয়ে আতঙ্কের মধ্যে দিন কাটাচ্ছেন। অন্যদিকে শিশুদের মনোজগতে ভয় প্রতিনিয়ত হানা দিয়ে বেড়াচ্ছে এবং তাদের স্বাভাবিক বিকাশ ব্যাহত হচ্ছে বলে দেশের ভবিষ্যত সামাজিক পুঁজি (future social capital) ক্ষতিগ্রস্ত হচ্ছে। নিচের তালিকায়

<sup>৯৯</sup> রহমান, আ.: বাংলাদেশের মুক্তিযুদ্ধ: আর্থ-সামাজিক পটভূমি; প্রকাশিতব্য।

<sup>১০০</sup> *The Fifth Five Year Plan: 1973-78*; Planning Commission, GoB, Dacca, Nov. 1973, chap. 4.

<sup>১০১</sup> রহমান, আ.: চলমান প্রাকৃতিক দুর্যোগ ও নাগরিক সমাজ; ভোরের কাগজ, ঢাকা, ২৫ আগস্ট ১৯৯৮।

<sup>১০২</sup> শিশুর প্রতি অপরাধ বাড়ছেই; সংবাদ, ৯ সেপ্টেম্বর ২০০২।

গত এক বছরে শিশুর প্রতি সংঘটিত বিভিন্ন অপরাধের চিত্র তুলে ধরা হয়েছে।<sup>১৩২</sup>

তালিকা ১: শিশুর প্রতি অপরাধ

সন	২০০১			২০০২			২০০১-০২						
ধরণ	সে:	অক্টো:	নভে:	ডিসে:	জানু:	ফেব্রু:	মার্চ	এপ্রিল	মে	জুন	জুলাই	আগষ্ট	মোট
হত্যা	২৭	৩৬	৫২	৪৭	৫৫	৩৪	৫৭	৫৩	৩৯	৪৯	৫৯	৫৬	৫৭৮
অপহরণ	২৬	১৮	২৭	৩১	৪৪	২৯	৫২	৯৫	৪২	৪১	৩১	৪৯	৪৮৬
ধর্ষণ	২১	৩৮	২২	২৭	৩৮	৩৬	৯৪	৭৩	৪৭	৮৪	৩৮	৪৭	৫৬৫
হারিয়েছে	২৮	৪০	২৮	৩৮	৬৫	৬১	৯৭	১০০	৬৩	৭৭	১০৩	৭১	৭৭১

সূত্র: বাংলাদেশে শিশু অধিকার ফোরাম, (২০০২)।

লক্ষণীয়, প্রতিটি অপরাধের ক্ষেত্রেই গত বছরের সেপ্টেম্বর মাসের পরিসংখ্যানটির চেয়ে এ বছরের আগষ্ট মাসের অংকটি প্রায় ক্ষেত্রেই দ্বিগুণ কিংবা তার কাছাকাছি পৌঁছে গেছে। পাশাপাশি নারীর ওপর আক্রমণের মাত্রা যে কোনো সময়ের চেয়ে বেড়ে গেছে। মহিলা পরিষদের বিন্যস্ত তথ্য ছাড়াও প্রতিদিনের সংবাদপত্র এই দুঃখজনক প্রবণতা সমর্থন করছে। হালের ব্যবসা বানিজ্য ও শিল্পায়নও চাঁদাবাজির নির্মম শিকার। ব্যবসায়ী ও শিল্পপতিদের সংগঠনসমূহ এমন দাবি করছে।

সম্প্রতি অর্থ মন্ত্রণালয়ের নেতৃত্বে প্রণীত PRSP দলীলে দাবি করা হয়েছে যে দেশে মাস্তানতন্ত্র (mastanocracy) প্রতিষ্ঠিত হয়েছে।<sup>১৩৩</sup> সন্ত্রাসীরা একটি সার্বভৌম নেতিবাচক সামাজিক শক্তি হিসেবে আবির্ভূত হয়েছে। দেখে শুনে মনে হচ্ছে সন্ত্রাসই যেন এসময়ের সবচেয়ে সফল শিল্প। মানবাধিকারের পরিস্থিতিও তাই নাজুক। প্রচলিত সামাজিক মূল্যবোধে ভাংগন ধরেছে। নাগরিক অধিকারগুলোকে লংঘন করা হচ্ছে। শাসন ব্যবস্থা দুর্বল হয়ে পড়ছে, রাজনীতিতে সহনশীলতা নেই বলে চলে।<sup>১৩৪</sup> প্রতিপক্ষকে ঘায়েলই রাজনৈতিক মোকাবিলার উপায় হয়ে দাঁড়িয়েছে। প্রতিহিংসাই যেন রাজনৈতিক সংস্কৃতির মূল কথা এখন। রাষ্ট্রীয় ও সামাজিক দুর্নীতি এত বেশি বিস্তৃত ও গভীর হয়ে পড়েছে যে সামাজিক আদর্শের নিম্নমুখী প্রবণতা প্রকট হয়ে উঠেছে। আইন ও বিচার ব্যবস্থার প্রতি মানুষের আস্থা নেতিবাচক। মোট কথা, দেশের মানুষ আজ হতাশা ও অন্ধকারের মুখোমুখি।<sup>১৩৫</sup> বাংলাদেশের হৃদয় ভেঙ্গে খানখান হয়ে যাচ্ছে। সমাজের আত্মার ভাঙন রোধের জন্য তাই ঐক্যের শক্তি এখন অতি জরুরি। যে কোনোভাবে সামাজিক পুঁজির পুনরুত্থান অপরিহার্য হয়ে পড়েছে। গণতন্ত্রকে গভীরতর

<sup>১৩৩</sup> I-PRSP বলছে: The growing violence against women, both in rural and urban areas, has been identified as a major concern as well as the emergence of *mastanocracy* (local terrorism) imposing considerable “transaction cost” on normal economic activity; *Bangladesh: A National Strategy for Economic Growth and Poverty Reduction (Draft)*; MoF, GoB, April 2002, p. 15.

<sup>১৩৪</sup> I-PRSP আরো বলছে: Law and order has been identified as a critical concern. This has been attributed to weakening of governance, criminalization of politics, corruption, violation of citizen rights, break-down of traditional moral order, and intolerant political culture; p.15.

<sup>১৩৫</sup> ..... the nature of breakdowns of civilizations can be summed up in the three points: a failure of creative power in the minority, an answering withdrawal of mimes on the part of the majority, and a consequent loss of social unity in the society as a whole. – Toynbee, A.J. (1962:6), Vol 4.

করার জন্যে তা খুবই জরুরি বলে মনে হচ্ছে ।

### ৩. মানব উন্নয়ন: চাই মানুষের জন্য উন্নয়ন

শুধু যে জাতীয় আয়ের পরিধি ও প্রবৃদ্ধি কিংবা মাথাপিছু আয় মানুষের কপালে উন্নয়ন ঘটানোর নির্দেশ করে না তা হালের অর্থনীতিবিদগণ ভালোভাবেই টের পাচ্ছেন । তাই তারা উন্নয়নকে মানবমুখী করতে এর সূচকগুলো বদলে ফেলছেন । শিক্ষা, স্বাস্থ্য, পুষ্টি, বাসস্থান কিংবা সামাজিক ন্যায় বিচারের মতো বিষয়কে তারা উন্নয়নের সূচক হিসেবে সংজ্ঞায়িত করছেন । মানব দারিদ্র্যহ্রাসকে উন্নয়নের দিকে যাত্রা হিসেবে নির্দেশ করা হচ্ছে । উন্নয়নের এ নতুন ধারণায় মানব উন্নয়নের জন্য অপরিহার্য বিষয়গুলো হচ্ছে আত্মমর্যাদাবোধ, নৈতিকতা, স্বাধীনতা, সাম্য, পরিবেশ সচেতনতা, পারস্পরিক আস্থাবোধ ইত্যাদির মতো পরস্পরসংযুক্ত বিষয়গুলো । এসব আর্থ-সামাজিক বিষয় অর্জন করার জন্য মানুষের উদ্ভাবনী শক্তি তথা সৃজনশীলতাকে সবচেয়ে বেশি গুরুত্ব দেয়া হচ্ছে । বাজার অর্থনীতির দ্রব্য, অর্থ ও শ্রম বাজারই উন্নয়ন সমস্যার সমাধান দেবে যান্ত্রিক ও স্বয়ংক্রিয়ভাবে (mechanically and automatically) – এরকম প্রতিষ্ঠিত ধারণার প্রতি দ্বি-মত পোষণ করছেন অনেক উন্নয়ন বিশেষজ্ঞ । অমর্ত্য সেন, মাহবুবুল হক, আনিসুর রহমান এঁদের দলে । এঁদের বাইরেও আরো অনেকে রয়েছে ।

গতানুগতিক উন্নয়ন ভাবনায় বহুমত, সাধারণের প্রজ্ঞা, লৌকিক জ্ঞান ও পুনর্ভাবনার সুযোগ খুব কম । কিন্তু জীবনের বাস্তবতা সরলরৈখিক ও নিপুন নয় বলে উন্নয়নকে হতে হয় বহুমাত্রিক, জটিল ও মানবস্পর্শী । এই সত্য উপলব্ধি করতে পেরে জাতিসংঘ দাবি করেছে যে প্রচলিত উন্নয়ন ভাবনা নিয়ে আরো প্রশ্ন তোলা হোক এবং নিচের কয়েকটি বিষয় এর সঙ্গে সম্পৃক্ত করা হোক ।

- প্রকৃতি ও সমাজের বহুমুখী প্রবণতা;
- ইতিহাস, ঐতিহ্য, সংগ্রাম ও অর্জন;
- সমাজের মানুষের হৃদয়ের গভীরতম প্রকোষ্ঠের মানবিকতা, সম্প্রীতি ও সহমর্মিতা;
- পরিবেশ ও প্রতিবেশ বান্ধব উন্নয়ন;
- মানুষে মানুষে আন্তঃসংযোগ;
- সুশাসন ও সমতা ।<sup>৩৬</sup>

উল্লেখ্য এ বিষয়গুলো মানব উন্নয়নের শর্ত ও বটে । বাংলাদেশের মানব উন্নয়ন গবেষণায় তাই এ বিষয়গুলোর ওপর জোর দেয়া চাই ।

বাংলাদেশের মানব উন্নয়ন সূচকগুলোর দিকে তাকালে দেখা যায় যে এদেশের মানব দারিদ্র্য উত্তরণমুখী । তা সত্ত্বেও এদেশের প্রায় চারভাগের এক ভাগ মানুষের জীবন খুবই কঠিন: তারা চরম দরিদ্র । তাদের অধিকাংশের জমিজমা বা ঘরবাড়ি নেই । নেই নিয়মিত আয়ের উৎস ।<sup>৩৭</sup> তবে তাদের দুটো হাত আছে, যা দিয়ে তারা জীবন সংগ্রামে জয়ী হবার স্বপ্ন দেখে । তাই নিচের তালিকা গত বিশ

<sup>৩৬</sup> রহমান, আ.; আগামীদিনের বাংলাদেশ: একুশ শতকের উন্নয়ন ভাবনা; পাঠক সমাবেশ, ঢাকা ২০০১, পৃ. ৬৯-৭১ ।

<sup>৩৭</sup> Toufique, K.A. and C. Turton, op. cit.

বছরে দেশের মানব দারিদ্র্যের ক্রমহ্রাসমান ধারাকে নির্দেশ করে।

তালিকা ২: মানব দারিদ্র্যের ধারা				
চলক	১৯৮১-৮৩	১৯৯৩-৯৪	১৯৯৫-৯৭	১৯৯৮-০০
দীর্ঘায়ুর ক্ষেত্রে বঞ্চনা (P <sub>1</sub> )	২৮.০	২০.০	১৮.০	১৬.৮
জ্ঞান অর্জনে বঞ্চনা (P <sub>2</sub> )	৬২.৬	৪৬.৪	৪২.৭	৩০.৮
অর্থনৈতিক সংস্থানে বঞ্চনা (P <sub>3</sub> )	৭৫.১	৫৯.৩	৫০.৯	৪৫.২
মানব দারিদ্র্য সূচক (HPI)*	৬১.৩	৪৭.২	৪১.৬	৩৪.৮

\* HPI কে নির্ণয় করা হয়েছে নিচের সূত্রের ভিত্তিতে:

$$HPI = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)]^{1/3}$$

সূত্র: বিআইডিএস (২০০১)<sup>৩৩</sup>

তালিকা ৩: মানব উন্নয়নে উন্নতির ধারা	
সন	মানব উন্নয়ন সূচক
১৯৬০	০.১৬৬
১৯৭০	০.১৯৯
১৯৮০	০.২৩৪
১৯৯২	০.৩০৯
১৯৯৪	০.৩৬৮
১৯৯৫/৯৭	০.৪২৬
১৯৯৮/৯৯	০.৪৮৫

সূত্র: বিআইডিএস (২০০১)<sup>৩৩</sup>

ওপরের তালিকা থেকে এটা পরিষ্কার যে বাংলাদেশের মানুষের দারিদ্র্য বহুমাত্রিক, জটিল ও গভীর হলেও তা উদ্ভরণশীল। তবে মাত্র গুটিকয়েক সূচকের উন্নতি দেখেই আত্মতুষ্টিতে ভোগার কোনো কারণ নেই। সম্প্রতি আইন শৃংখলার চরম অবনতির পাশাপাশি বিশেষভাবে দুর্বল ও দরিদ্রজনদের নিরাপত্তাহীনতা প্রকট হয়েছে, বেকারত্ব বেড়ে যাবার কারণে সমাজে সন্ত্রাস ও অস্থিতিশীলতা বাড়ছে, শক্তিশালী স্থানীয় সরকারের অনুপস্থিতিতে গণ সেবার গুণগত মান নিম্নমুখী হচ্ছে, শিক্ষা ও স্বাস্থ্য ক্ষেত্রে বৈষম্য বেড়েই চলেছে, উন্নয়ন সংগঠন ও সরকারের কাজ কর্মে সমন্বয় না থাকায় অর্থের অপচয় হচ্ছে, সরকারি উন্নয়ন কাজে সীমাহীন দুর্নীতি বেড়েই চলেছে। এসব সীমাবদ্ধতা সত্ত্বেও প্রচলিত মানব উন্নয়ন সূচকের উন্নতিকে খাটো করে দেখার উপায় নেই। বরং সাংগঠনিক সক্রিয়তা আরো বাড়তে পারলে সামাজিক পুঁজির প্রসার ঘটবে। আর তা করতে পারলে মানবিক পুঁজি, এমন কি বৈষয়িক পুঁজির

<sup>৩৩</sup> Fighting Human Poverty: Bangladesh Human Development Report 2000, BIDS, Dhaka, p. 31.

<sup>৩৪</sup> ঐ, p. 29.

ভিত্তি প্রসারিত হবে।

এ বাস্তবতায় দেশের জনগণ, তাদের সংগঠন ও সরকার যৌথ প্রচেষ্টা গ্রহণ করলে শিক্ষা, স্বাস্থ্য, অর্থনৈতিক সুযোগ, অংশগ্রহণ, সুশাসন, সামাজিক ও লৈঙ্গিক বৈষম্য হ্রাস, গণতন্ত্র, জবাবদিহিতা, ন্যায় বিচার ও মানবাধিকারের মত আর্থ-সামাজিক চলকগুলোর মান বাড়বে। গণ-দারিদ্র্যের বোঝা হালকা হবে। উন্নয়ন হয়ে উঠবে মানবিক। এ জন্য চাই সমাজের সকলের সহযোগিতা ও দৃঢ় ঐক্য।

#### ৪. বাংলাদেশের সাম্প্রতিক পরিবেশ : সংকট ও উত্তরণের উপায়

আমরা দিন দিন পরিবেশ সম্পর্কে সচেতন হয়ে উঠছি। তবে যতটা সচেতন হচ্ছি, প্রকৃতির প্রতি সদয় হচ্ছি তার চেয়ে ঢের কম। নিত্যকার ভোগ ও বিনিয়োগের বিনিময়ে চরম ক্ষতি করছি পরিবেশ ও প্রতিবেশ ব্যবস্থার, বাজার অর্থনীতির দাম ব্যবস্থা প্রকৃতির যে পরিমাণ ক্ষতি করছে তার ক্ষতিপূরণ করছে না কেউ। পৃথিবীর দাপটশীল বাজারপন্থী অর্থনীতিগুলো সুনির্দিষ্ট কোনো ঐকমত্য ছাড়াই এবারের ধরিত্রী সম্মেলন সমাপ্ত করে স্পষ্ট বুঝিয়ে দিয়েছে যে পরিবেশ প্রশ্নে তারা দশ বছর আগে রিওতে যে প্রতিশ্রুতিগুলো করেছিল তা ছিল নিছক ভান্ডামী। ফলে গত দশ বছরে তারা আরো পশ্চাৎমুখী, আরো রুঢ় হয়ে উঠেছে পরিবেশের প্রতি। এর প্রতিকূল প্রভাব তাদের নিজেদের পাশাপাশি, বিশেষ করে, বিশ্বের দরিদ্র দেশগুলোর ওপর প্রকটভাবে পড়ছে। ইতোমধ্যে আমাদের ওপর প্রকৃতি প্রতিশোধ নিতে শুরু করেছে। তবে আশার কথা এই, আমরা সচেতন যেমন হচ্ছি, কাজও করছি। পলিথিন বন্ধ করেছি সবাই মিলে। দুইস্ট্রোক ইনজিনের পরিবহণ খানিকটা নিয়ন্ত্রণ করা যাচ্ছে। কিন্তু বকেয়ার তালিকা এখনও অনেক বড়ো। এখনও নগরীর বায়ু বিষাক্ত। বুড়িগঙ্গার পানি বিষাক্ত। চট্টগ্রামের পাহাড় কাটা পুরোপুরি বন্ধ করা যায়নি। নদী দখল, লেক দখল হরহামেশাই হচ্ছে।

পরিবেশের কোনো ক্ষতি হলে প্রথমেই তার শিকার হয় সাধারণ মানুষ। কেননা তারা সাধারণত কম সচেতন থাকে। তাই পরিবেশ রক্ষার সাধারণ মানুষের অংশগ্রহণ (people's participation) সবচেয়ে জরুরি। সেইসঙ্গে সরকার নাগরিক সংগঠনগুলোর জনগণের কাতারে নেমে আসা। একসাথে কাজ করা। রাষ্ট্রের শাসন ব্যবস্থা দুর্বল হলে এই অংশগ্রহণ আরো শক্ত ভিত্তি পায়। কার্যকর নাগরিক অংশগ্রহণ এমনিতেই হয় না। এর জন্য সরকার উন্নত প্রাতিষ্ঠানিক কাঠামো ও সুচিন্তিত সরকারি হস্তক্ষেপ। অবশ্য স্থানীয় জনগণ নিজেরাই তাদের পরিবেশের প্রতি দরদী হলে ঐ সম্প্রদায়ের পরিবেশগত উন্নয়ন আরো ভালো হবার সম্ভাবনা থাকে। তাই নাগরিক পদক্ষেপ পরিবেশের উন্নতিতে এত গুরুত্বপূর্ণ। পরিবেশ রক্ষায় অনেক দেশের নাগরিক সংগঠনগুলো দৃষ্টান্ত স্থাপন করেছে। আমাদের দেশেও ঢাকা ও চট্টগ্রামসহ দেশের নানা স্থানে স্বতঃস্ফূর্তভাবে নাগরিক সমাজের পরিবেশ সংরক্ষণের বেশ কিছু উদ্যোগ হালে লক্ষ্য করা গেছে।

নাগরিক পদক্ষেপের পক্ষে কতগুলো মৌলিক যুক্তি আছে।

- প্রায়শই নাগরিক অংশগ্রহণের সুবিধা না নিয়ে পরিবেশগত সিদ্ধান্তগুলো নেয়া হয়। এতে জনসম্প্রদায়ের অনিষ্ট হয়।
- সিদ্ধান্ত নেবার জন্য নাগরিকেরা যখন আলোচনার টেবিলে বসেন, তখন সিদ্ধান্তগুলো আরো পোক্ত হয়।
- যে এজেন্সিগুলোকে কোনো সম্প্রদায়ের পরিবেশের দেখভাল করার দায়িত্ব দেয়া হয় তাদের

চেয়ে সেখানকার মানুষেরাই তাদের পরিবেশ সম্পর্কে ভালো জানেন।

- অনেক এলাকায় জনগণ স্থানীয় পরিবেশ রক্ষায় তাদের প্রতিবেশীদের সাহায্য করে থাকে। সাহায্য নিয়েও থাকে।
- জনগণের বেঁচে থাকার জন্য এমন উপায় জানা দরকার যার মধ্যে দিয়ে তারা যুগের পর যুগ টিকে থাকতে পারে।

বিভিন্ন উপায়ে সাধারণ মানুষ পরিবেশের সংগে জড়িয়ে আছেন:

- প্রাকৃতিক সম্পদ ব্যবহারের মধ্যে দিয়ে
- উন্নয়ন উদ্যোগের শিকার তারাই
- তারাই প্রকৃতিকে লালন পালন করেন
- প্রতিবেশ ব্যবস্থায় বিপর্যয় ও সংকটের মোকাবিলা করেন তারাই<sup>৪০</sup>

বিভিন্নভাবে, নানা মহল থেকে ইতোমধ্যে বাংলাদেশের পরিবেশের অনেক ক্ষতি করে ফেলা হয়েছে। এর সাথে যুক্ত হয়েছে বৈশ্বিক পরিবেশ সংকটের প্রতিকূল প্রভাব। আমরা আমাদের সোনাফলা কৃষি জমির উর্বরতা ধ্বংস করছি রাসায়নিক সার ও কীটনাশক প্রয়োগে বাড়াবাড়ি করে, যা আবার মৎস্য সম্পদ উজাড় করতেও ইন্ধন যোগাচ্ছে। নির্বিচারে গাছ কেটে শ্যামল ভূমিকে মরু করেছি, পাহাড় কেটে ভূমিবৈচিত্র্য ধ্বংস করেছি। জীববৈচিত্র্যের ভারসাম্যও নষ্ট করেছি। অপরিষ্কৃত নগরায়ন ও অন্যান্য উপায়ে ফি-বছর এক শতাংশ করে ধানী জমি গ্রাস করেছি।<sup>৪১</sup> শিল্প ও নগরীর বর্জ্য জলাশয় দূষিত করছি, দখল করছি নদী, লেক। বায়ু ও শব্দ দূষণ করছি নির্বিচারে।

তবে যে ক্ষতি হয়ে গেছে তা আংশিকভাবে পূরণ করা গেলেও পরিবেশ রক্ষায় আমাদের এখনই উদ্যোগ নেয়া উচিত। সকলের সম্মিলিত প্রচেষ্টায় পরিবেশের প্রতি যে কোন ধরনের অবিচারের চেষ্টা প্রতিহত করতে হবে। এজন্য আমাদের সুনির্দিষ্টভাবে কতগুলো জরুরি কাজ করতে হবে।

- পরিবেশ সম্পর্কে গণসচেতনতা গড়ে তুলতে হবে। এজন্য শুধু কিছু পরিবেশবাদী সংগঠন নয় বরং দারিদ্র্য, লৈঙ্গিক বৈষম্য বা অন্যান্য সামাজিক সমস্যা নিয়ে যেসব সংগঠন এদেশে কাজ করে তাদের প্রত্যেককেই এ কর্মকাণ্ডে অংশ নিতে হবে।
- তরুণদেরকে পরিবেশ রক্ষার কর্মকাণ্ডে অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে হবে। শিক্ষাগ্রনে, শহরে, গ্রামে তরুণদেরকে পরিবেশ ক্লাব গড়ে তুলতে হবে। অবশ্য স্বতঃস্ফূর্তভাবে তরুণরা পরিবেশ সচেতনতামূলক কর্মকাণ্ডে যে আগ্রহ ও উদ্দীপনা দেখাচ্ছে তাকে প্রাতিষ্ঠানিক চ্যানেলে প্রবাহিত করতে পারলে তা নিশ্চয় টেকসই হবে। তরুণদের ভালোভাবে বেঁচে থাকার এই আগ্রহকে

<sup>৪০</sup> *People's Report on Bangladesh Environment 2001*, A. Rahman et al (ed.), vol. 1, UPL and Unnayan Shamannay, Dhaka, 2001, p. 5.

<sup>৪১</sup> *Ecofile*, ed. by A. Rahman, Unnayan Shamannay, Dhaka, Oct.-Dec. 2001, p. 30 (interview of M.A. Sattar Mondal).

<sup>৪২</sup> পরিবেশপত্র; আতিউর রহমান সম্পাদিত, উন্নয়ন সমন্বয়, ঢাকা, এপ্রিল-জুন ২০০২, পৃ.৪ (সম্পাদকের পাতা)।

আমাদের যে কোনো মূল্যে ধরে রাখতে হবে।<sup>৪২</sup>

- পরিবেশ রক্ষা আন্দোলনে লোকজ জ্ঞানের সমাবেশ ঘটাতে হবে। দেশের প্রত্যেক এলাকায় স্থানীয় বয়স্ক ব্যক্তিদের অর্জিত জ্ঞান পরিবেশ রক্ষার ব্যবহারের জন্য তাদেরকে সংগঠিত করতে হবে। তাদের সংগে আধুনিক জ্ঞানের বিনিময় করতে হবে।
- গণমাধ্যমগুলোকে পরিবেশ সংক্রান্ত জ্ঞান ও তথ্যের একেকটি ভান্ডার হতে হবে।
- পরিবেশ সংক্রান্ত প্রত্যেকটি সরকারি সিদ্ধান্ত গ্রহণের আগে সরকারকে নাগরিকদের সংগে আলোচনার টেবিলে বসতে হবে। স্থানীয় জনগণকে এই আলোচনায় আনতে হবে।
- পরিবেশ সহায়ক বাজেট তৈরি করতে হবে। তবে এজন্যও চাই নাগরিক সংলাপ। অঙ্গীকার।
- কৃষকদেরকে পরিবেশ বান্ধব কৃষি সম্পর্কে প্রয়োজনীয় প্রায়োগিক জ্ঞান দিতে হবে যাতে তারা তাদের লৌকিক জ্ঞানের সমন্বয়ে আমাদের উর্বর ভূমি ও কৃষিকে টেকসই (sustainable) করে তুলতে পারে।
- পাহাড়কাটা, জলাশয় দখল ও দূষণ, ইটভাটায় কাঠ পোড়ানো প্রভৃতির বিরুদ্ধে নাগরিক প্রতিরোধ গড়ে তুলতে হবে।
- বৃক্ষরোপনকে সামাজিক আন্দোলনে পরিণত করতে হবে।

রবীন্দ্রনাথ বলেছিলেন:

লুক্ক মানুষ অরণ্যকে ধ্বংস করে নিজেরই ক্ষতিকে ডেকে এনেছে; বায়ুকে নির্মল করবার ভার যে গাছপালার উপর, যার পত্র মরে গিয়ে ভূমিকে উর্বরতা দেয়, তাকেই নির্মূল করেছে। বিধাতার যা-কিছু কল্যাণের দান, আপনার কল্যাণ বিস্মৃত হয়ে মানুষ তাকেই নষ্ট করেছে।

আজ অনুতাপ করবার সময় হয়েছে।

— ‘অরণ্যদেবতা’, রবীন্দ্র-রচনাবলী, চতুর্দশ খণ্ড, পৃ. ৩৭৩

বিধাতার কল্যাণের দানকে আমরা নষ্ট করেছি। পরিবেশের প্রতি অবিচার করেছি। নিজেদের সর্বনাশ নিজেরাই ডেকে এনেছি। তাই এখনই আত্মোপলব্ধিতে অনুপ্রাণিত হয়ে সবাই মিলে তার কাছে ক্ষমা চাইতে হবে। পাশে গিয়ে দাঁড়াতে হবে। যথার্থ আচরণ করতে হবে তার সংগে। আমাদের নিজেদের প্রয়োজনেই পরিবেশ সহায়ক উন্নয়ন নীতি গ্রহণ করতে হবে।

## ৫. উপসংহার

উন্নয়নকে ঘিরে বিশ্বব্যাপী যে ত্রিসংকট দেখা দিয়েছে তার ছোঁয়া বাংলাদেশেও লেগেছে। এই সংকটের পরিণতি হিসেবেই আমাদের সমাজ ও রাজনীতিতে ভরসার সংকট দানা বাঁধছে।

শুধুমাত্র বৈষয়িক পুঁজি নির্ভর একচোখা উন্নয়ন করতে গিয়ে আমরা মানব ও সামাজিক পুঁজিকে বড়ই

হেনস্তা করেছি। সমাজের ভেতরের বিভিন্ন অংশের মধ্যে ঐতিহ্যগতভাবেই যে আত্মীয়তার সম্পর্ক বিরাজ করছিল তা আমরা নিজেরাই উদ্যোগী হয়ে ভেঙ্গে ফেলছি। বৈষয়িক ও মানব পুঁজি চোখে দেখা যায়। কিন্তু সামাজিক পুঁজি প্রায়ই অদৃশ্য থাকে। সম্পর্ক অনুভব করা যায়। দেখা যায় না। ব্যক্তির স্বার্থ খানিকটা পরিত্যাগ করে হলেও সমাজের অন্য দশজনের কল্যাণের ভিত্তি প্রসারিত করার অপর নাম সামাজিক পুঁজি। প্রত্যেক মানুষ শুধুমাত্র তার ব্যক্তিগত স্বার্থ চরিতার্থ করতে চায় এ ধারণাকে চ্যালেঞ্জ করে সামাজিক পুঁজির ধারণা। যে সমাজে মানুষ স্বেচ্ছায় তথ্য দিতে আগ্রহী, অন্যের উপকারে আসে এমন কাজে উৎসাহী মানুষের সংখ্যা বিপুল, সেই সমাজে অন্য দু'ধরনের পুঁজির কমতি থাকলেও সামাজিক পুঁজির কল্যাণে নানা ধরনের গণ-উদ্যোগ নেয়া সম্ভব। মূলত: স্বেচ্ছায় সমাজের কাজ করার দৃষ্টিকোণ থেকে এই পুঁজির সন্ধান করতে হবে। যান্ত্রিকভাবে প্রতিষ্ঠান গড়ে তুললেই এর প্রসার ঘটবে না। মানুষে মানুষে সম্পর্কায়নের বিষয়টি সামাজিক পুঁজির ধারণায় খুবই গুরুত্বপূর্ণ। অনেক সমাজ তার সদস্যদের ওপর জোর খাটিয়েও যৌথ সিদ্ধান্ত নিয়ে থাকে। সেই সমাজে সামাজিক পুঁজির বিকাশ ঘটে না। আসলে প্রয়োজন কার্যকরী মানবিক সম্পর্কায়ন বা বোঝাপড়া। সমঝোতা। উন্নত বিশ্ব সব সময় বড় কিছুর পক্ষে। আর সামাজিক পুঁজির ব্যবহার সর্বোচ্চ হতে পারে ছোট ছোট উদ্যোগের চৌহদ্দিতে। তবে বড় উদ্যোগেও সামাজিক পুঁজির প্রসার ঘটানো সম্ভব। তবে তার পেছনে নাগরিক সমাজের নানা গ্রুপ, সংগঠনের সক্রিয়তার মাত্রাও বেশি বেশি হতে হবে। যে রাষ্ট্রের এমন সংগঠন, গোষ্ঠী তথা নাগরিক সমাজের সঙ্গে আত্মিক সম্পর্ক গড়ে ওঠেনি তার পক্ষে উন্নয়নে ইতিবাচক ভূমিকা পালন করা মোটেই সহজ নয়। সেজন্যেই নাগরিক সচেতনতা সক্রিয়তার প্রসঙ্গটি এতোটা গুরুত্বপূর্ণ। আইন করে, চুক্তি করে এই নাগরিক বোঝাপড়া সৃষ্টি করা সম্ভব নয়। শুধুমাত্র স্বেচ্ছায় গড়ে ওঠা সংগঠনগুলো সক্রিয় হয়ে যদি নাগরিকদের মাঝে দেশপ্রেম বা এমন তরো ইতিবাচক সচেতনতা গড়ে তোলে তাহলে সমাজের উন্নয়নের জন্যে যৌথ সিদ্ধান্ত নেয়া শুধু যে সহজই হবে তাই নয়, এসব সিদ্ধান্ত টেকসইও হবে। আর তখন মানব উন্নয়নের পথ সুগম হবে। একই সঙ্গে তখন বর্তমান প্রজন্মকে ভবিষ্যত প্রজন্মের জন্যে ত্যাগ স্বীকারেও উদ্বুদ্ধ করা সম্ভব হবে। আমাদের পূর্ব দেশীয় সমাজের পরিবার, পড়শি, আত্মীয়-স্বজনদের জন্যে কিছু করার এই প্রবণতাকে উন্নয়নের কাজে লাগাতে চাইলে বহুমাত্রিক সংস্কৃতির শক্তিকেও হিসেবে নিতে হবে। জাতি হিসেবে গড়ে ওঠার পেছনে আমাদের সম্মিলিত ভাবে দুঃখ ভাগ করে নেবার অভিজ্ঞতা এবং গৌরব বোধ করার মতো ঐতিহ্যকে (ভাষা আন্দোলন, মুক্তিযুদ্ধ) দেশ গড়ার উপকরণ করতে পারলে সমাজে, অর্থনীতিতে সৃজনশীলতার স্ফূরণ ঘটবেই। আমাদের মতো সমাজের জন্যে আমাদের স্থানীয় বুদ্ধিমত্তা, প্রতিষ্ঠানের সক্ষমতা এবং জনগণের পছন্দের কথা মনে রেখে উন্নয়ন কৌশল নির্ধারণ করতে পারলে জাতি হিসেবে আমাদের ইতিবাচক উত্তরণ না ঘটে পারে না। সেজন্যে প্রচুর সামাজিক নিরীক্ষার প্রয়োজন। বাংলাদেশ এদিক থেকে সৌভাগ্যবানই বলা চলে। নানামুখী উন্নয়ন নিরীক্ষা করে দেশটিকে আমরা এরই মধ্যে একটি সামাজিক ল্যাবরেটরি করে ফেলেছি। এখন আসলে এসব পরীক্ষা নিরীক্ষার নির্যাস নিয়ে সামনে এগিয়ে যাবার পালা। সেজন্যে চাই উপযুক্ত নেতৃত্ব। সমাজ, রাজনীতি, অর্থনীতি সকল ক্ষেত্রে নেতৃত্ব। বৈচিত্রপূর্ণ্য এই সমাজের জন্যে আমাদের সক্ষমতার নিরিখে চাই স্থানীয় সমস্যা সম্পর্কে বহুমাত্রিক সমাধান। বাইরে থেকে চাপিয়ে দেয়া বা ধার করা সমাধান আমাদের গণচাহিদা পূরণ করতে পারবে না। সে কারণেই চাই স্ব-উন্নয়ন। মোটা দাগে সামাজিক পুঁজি-নির্ভর দেশজ সেই উন্নয়ন কৌশলের কয়েকটি দিক উল্লেখ করা যেতে পারে।

- সমাজের হৃদয়ের যে নিরন্তর ভাঙন চলছে তা ঠেকাতে হবে যেকোনো মূল্যে। এজন্য দেশের



ভেতর কার্যকর বিভিন্ন সংগঠন, পেশাজীবী গোষ্ঠী, বুদ্ধিজীবী, লেখক, কবি সকলকে একত্রিত হতে হবে এবং যারা এই ভাঙনের জন্যে দায়ী তাদের ওপর নৈতিক চাপ সৃষ্টি এবং প্রয়োজনে প্রতিরোধ গড়ে তুলতে হবে। আমাদের ছাড়া ছাড়া এই ভাব ত্যাগ করতে হবে। প্রধান রাজনৈতিক দলগুলোকে অবশ্যই দেশের ভবিষ্যতের কথা ভেবে আলোচনার টেবিলে বসতে হবে। প্রধান দুই নেত্রীকে সরাসরি কথা বলতে উৎসাহী করতে হবে। কথায় কথায় মুখোমুখি অবস্থান ত্যাগ করতে হবে। দুর্বলের ওপর সবলের আক্রমণ বন্ধ করতে হবে। যারা বর্তমানে দেশ পরিচালনা করছেন বা ভবিষ্যতে করবেন তাদেরকে দেশের জনগণের দীর্ঘমেয়াদী কল্যাণ ও উন্নয়নের স্বার্থেই মৌলিক কিছু জাতীয় প্রশ্নে এক হতে হবে। সেই ইস্যুগুলো নিয়ে জনগণের সংগে সংলাপে বলতে হবে। তবে এক্ষেত্রে সরকারকেই আগ্রণী ভূমিকা পালন করতে হবে। সর্বত্র দলীয়করণ এবং প্রতিহিংসার মনোভাবে ত্যাগ করতে হবে। দুর্নীতি ও সন্ত্রাসের চাপে সমাজের নাভিস্বাস উঠে গেছে। এ অবস্থার অবসানে চাই সার্বিক ঐকমত্য এবং মাইন্ডসেটের পরিবর্তন।

- শিক্ষাকে কার্যকর হতে হবে যাতে তা সামাজিক মূল্যবোধ ও আদর্শের বাহন হয়ে উঠতে পারে। বিবেকবান মানুষ তৈরির নৈতিক অনুপ্রেরণা শিক্ষা থেকেই আসতে হবে। দেশপ্রেম যেন শিক্ষায় সর্বোচ্চ গুরুত্ব পায়। সমাজকে মানবিক করার জন্যে শিক্ষার কোনো বিকল্প নেই। খোলা মনে বিশ্বকে দেখার চোখ শুধু শিক্ষাই তৈরি করতে পারে। ইতিহাসের সবরকম বিকৃতি ও সুবিধাবাদ যেন পাঠ্যসূচিতে আশ্রয় না পায়। আমাদের এমন একটি শিক্ষা ব্যবস্থা চাই যাতে তা সামাজিক ন্যায়বিচার ও আদর্শ প্রতিষ্ঠার সহায়ক হয়। ব্যক্তি নিজেকে ও সমাজকে প্রশ্ন করতে শেখে। সকলে মিলে আত্মনির্ভর জাতি গঠনে উদ্যোগী হয়। আমাদের দেশ আমরাই আমাদের মতো গড়বো — এই মনোভাব তৈরিতে শিক্ষাকে এগিয়ে আসতে হবে।
- এনজিও আন্দোলন বিভক্ত হয়ে যাচ্ছে। এটা সামাজিক পুঁজির জন্য খুবই ক্ষতিকর। এ বিভক্তি রোধ করতে হবে সমাজের সকলের প্রয়োজনেই। সমাজের বৃহত্তর কল্যাণের কথা ভেবে উন্নয়ন সংগঠনগুলোকে সর্বদাই স্বচ্ছ, জবাবদিহিমূলক এবং ঐক্যবদ্ধ থাকতে হবে।
- স্থানীয় সরকার ব্যবস্থা সার্বভৌম ও শক্তিশালী করতে হবে। এ ক্ষেত্রে জন অংশগ্রহণ আরো বাড়াতে হবে। তাদের জাতীয় বাজেট প্রণয়নে সংগী করতে হবে। স্থানীয় সরকারের সিদ্ধান্ত গ্রহণে জনগণকে সাথে নিতে হবে, তাদের সাথে আলাপ করতে হবে। স্থানীয় উন্নয়ন ও সামাজিক সংগঠনকেও তাদের সঙ্গে একযোগে কাজ করতে হবে।
- জনগণের প্রযুক্তিপ্রীতি বাড়াতে হবে। আমরা খুব বেশিদূর এগুতে পারবো না যদি সমাজের সকলের মধ্যে প্রযুক্তি ছড়িয়ে না দিই। এখনও দেশের নব্বইভাগ মানুষ তথ্য প্রযুক্তির ব্যবহার থেকে বিযুক্ত। মাত্র ২০ভাগ মানুষের ঘরে বিজলি বাতি জ্বলে। ভারতের অনেক রাজ্যেই গ্রাম পর্যায়ে তথ্যপ্রযুক্তির অবকাঠামো গড়ে উঠেছে। জ্ঞান নির্ভর বিশ্ব অর্থনীতিতে নিজেদের অবস্থান ভালো করতে চাইলে তথ্য ও জীব প্রযুক্তির প্রসার দ্রুতই করতে হবে। শিক্ষা ও টেলিযোগাযোগ খাতকে সেই লক্ষ্যে টেলে সাজাতে হবে।
- চীন এবং পূর্ব এশিয়ার অনেক দেশের সাম্প্রতিক অগ্রগতিতে ঐ সব দেশের প্রবাসী নাগরিকদের পুঁজি, বুদ্ধি ও যোগাযোগ গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করেছে। আমাদের দেশের বিদেশী মুদ্রা ভান্ডার মজবুত করার ক্ষেত্রে প্রবাসীদের ভূমিকা উল্লেখ করার মতো। তাছাড়া, প্রবাসে আমাদের একটি

নবীন প্রজন্ম তৈরি হয়েছে যারা দেশের জন্যে কিছু একটা করতে চায়। শিল্প, ব্যবসায়, সংস্কৃতি, তথ্যপ্রযুক্তি, শিক্ষা, স্বাস্থ্য সকল ক্ষেত্রেই তাদের আধুনিক চিন্তা, দক্ষতাকে কাজে লাগানো সম্ভব। সেজন্যে দেশের ভেতরে সামাজিক শান্তি এবং উৎসাহব্যঞ্জক সরকারি নীতিগত সমর্থনের প্রয়োজন রয়েছে।

- উন্নয়নকে প্রতিবেশের চোখে দিয়ে দেখতে হবে। প্রাকৃতিক ও সামাজিক পরিবেশের সকল উপাদান যে পরস্পরসংযুক্ত সেকথা উন্নয়ন পদক্ষেপ গ্রহণের সময় মনে রাখতে হবে। মানুষের উন্নয়ন করতে গিয়ে যেন আমরা প্রতিবেশের অন্যান্য উপাদানের ক্ষতি না করি। সেজন্যে চাই সমন্বিত উন্নয়ন। চাই আগামী দিনের প্রজন্মের হিস্যানুকূল উন্নয়ন।
- রাষ্ট্রকে চালকের ভূমিকা ত্যাগ করে নির্দেশক হতে হবে। সংবিধান অনুযায়ী রাষ্ট্রের মালিক জনগণ। তারাই একে চালনা করবেন। রাষ্ট্র শুধু দিক নির্দেশনা দেবে। ব্যক্তিখাত, লাভজনক খাত এবং রাষ্ট্রীয় খাতকে হাতে হাতে মিলিয়ে এগিয়ে যাবার পরিবেশ রাষ্ট্রকেই তৈরি করে দিতে হবে। সকলকেই 'রুলস্ অব গেম' মেনে চলতে হবে।
- ব্যক্তি ও সমাজের সিদ্ধান্তের মধ্যে সুসমন্বয় ঘটতে হবে। ব্যক্তি যেন তার ঘরকে স্বপ্নের সমান উঁচু করতে গিয়ে জনগণের আকাশ ঢেকে না ফেলে। লেকের পাড়ে সুন্দর বাড়ি গড়লাম। কিন্তু ঢাকার বাতাস বিষাক্ত। ঐ সুন্দর ঘরেও আমার সন্তানেরা তখন আর নিরাপদ নয়। তাই ঘরে বাইরে নিরাপদ জীবন চাই। ব্যক্তি আর সমাজের পারস্পরিক নির্ভরতা চাই।
- সুশাসন প্রতিষ্ঠার জন্য সন্ত্রাস ও দুর্নীতির মতো সামাজিক ব্যাধি নির্মূল করতে হবে। এজন্য প্রধান প্রধান রাজনৈতিক দলের উদ্যোগ ও নাগরিক চাপ প্রয়োগের বিকল্প নেই। এই ক্ষেত্রেই সামাজিক পুঁজির সর্বোচ্চ বিনিয়োগ চাই।
- রাজনীতিতে জবাবদিহিতার প্রক্রিয়া চালু করতে হবে। রাজনীতি যাতে ব্যক্তি বা গোষ্ঠীস্বার্থে ব্যবহৃত না হয়ে জনগণের স্বার্থে ব্যবহৃত হয় তা নিশ্চিত করতে হবে। গণমাধ্যম, গণ সংগঠন, শিক্ষা, সংস্কৃতি সকল ক্ষেত্র থেকেই রাজনীতির দূর্বৃত্তায়নের বিরুদ্ধে আওয়াজ তুলতে হবে।
- উন্নয়নের মূলধারায় দেশের ব্যাপক নারীর অংশগ্রহণ নিশ্চিত করতে হবে। নিশ্চিত করতে হবে তার শিক্ষা, স্বাস্থ্য, মানবাধিকার, ব্যাপক রাজনৈতিক ও সামাজিক অংশগ্রহণ। বিশ্বায়নের প্রতিকূল প্রভাব থেকে দেশের কর্মজীবী নারীসহ সমাজের দুর্বল অংশকে রক্ষা করতে হবে। ইতোমধ্যে বাংলাদেশের নারী সমাজ স্ব-উদ্যোগে যথেষ্ট সম্ভাবনার ক্ষেত্র তৈরি করেছে। সমাজকে তাদের এই অবদান স্বীকার করতে হবে। তাদের জন্যে আরো গণতান্ত্রিক space করে দিতে হবে।
- নারী, শিশু, সংখ্যালঘু ও আদিবাসীদের ওপর সকল রকম অনাচার ও বৈষম্য দূর করতে হবে। তাদের কারণেই যে সাংস্কৃতিক বৈচিত্র্যপূর্ণ বাংলাদেশ পেয়েছি তাকে আরো সহনশীল ও সমৃদ্ধ করতে হবে।
- এ দেশের জনগণ তাদের সৃজনশীলতার গুণে দ্রুততম সময়ে স্বাধীনভাবে বেঁচে থাকার পথ সৃষ্টি করেছে। তাদের সেই সৃজনশীলতাকে দারিদ্র্য নিরসন ও স্ব-উন্নয়নের কাজে লাগাতে হবে। দেশে মিলে সেই উন্নয়ন প্রয়াসে অগ্রসর হলে জাতি নিশ্চয় মাথা তুলে দাঁড়াতে পারবে। কৃষি, বস্ত্র, নারীর

ক্ষমতায়ন ইত্যাদি ক্ষেত্রে তারা সৃজনশীলতার পরিচয় রেখেছে। তাদের এই অগ্রযাত্রার গতি অব্যাহত রাখার জন্যে যা যা দরকার তাই আমাদের করতে হবে।

রবীন্দ্রনাথের কথা দিয়ে শেষ করতে চাই। সমবায়নীতিতে তিনি বলেছিলেন:

মানুষ খাটো হয় কোথায়। যেখানে সে দশ জনের সঙ্গে ভালো করিয়া মিলিতে পারে না। পরস্পরে মিলিয়া যে মানুষ সেই মানুষই পুরা, একলা- মানুষ টুকরা মাত্র। এটা তো দেখা গেছে, ছেলেবেলায় একলা পড়িলে ভূতের ভয় হইত। বস্ত্রত এই ভূতের ভয়টা একলা-মানুষের নিজের দুর্বলতাকেই ভয়। আমাদের বারো-আনা ভয়ই এই ভূতের ভয়। সেটার গোড়ার কথাই এই যে, আমরা মিলি নাই, আমরা ছাড়া-ছাড়া হইয়া আছি। ভালো করিয়া ভাবিয়া দেখিলেই দেখা যাইবে, দারিদ্র্যের ভয়টাও এই ভূতের ভয়, এটা কাটিয়া যায় যদি আমরা দল বাঁধিয়া দাঁড়াইতে পারি। বিদ্যা হলো, টাকা বলো, প্রতাপ বলো, ধর্ম বলো, মানুষের যা-কিছু দামি এবং বড়ো, তাহা মানুষ দল বাঁধিয়াই পাইয়াছে। বালি-জমিতে ফসল হয় না, কেননা, তাহা আট বাধে না, তাই তাহাতে রস জমে না, ফাঁক দিয়া সব গলিয়া যায়। তাই সেই জমির দারিদ্র্য ঘোচাইতে হইলে তাহাতে পলিমাটি পাতা-পচা প্রভৃতি এমন-কিছু যোগ করিতে হয় যাহাতে তার ফাঁক বোজে, তার আটো হয়। মানুষেরও ঠিক তাই, তাদের মধ্যে ফাঁক বেশি হইলেই তাদের শক্তি কাজে লাগে না, থাকিয়াও না থাকার মতো হয়।

‘সমবায়নীতি’, রবীন্দ্র রচনাবলী, চতুর্দশ খন্ড, বিশ্বভারতী, ১৩৯৮, পৃ. ৩১৩

তাই আমাদের সকলকে যে কোনো মূল্যে এক হতে হবে। সকলের সম্মিলিত প্রয়াসে সামাজিক পুঁজি বিনিয়োগ করে মানব উন্নয়ন দ্রুততর করতে হবে। দরিদ্র্য নামের ভূতটিকে তাড়াতে হবে। শিক্ষা, স্বাস্থ্য দিতে হবে। নারী ও শিশুর প্রতি সহিংসতা প্রতিরোধ করতে হবে। সকলে মিলে সমাজকে দারিদ্র্য নামের ভূতের ভয় থেকে মুক্তি দিতে হবে। পরিবেশকে আপন জীবনের অংশ ভাবে হবে। তার প্রতি সকল অবিচার বন্ধ করতে হবে। একুশ শতকে সবাই মিলে আলোকিত উন্নয়ন পথে এগিয়ে যাবো এই হোক আমাদের অঙ্গীকার।

Professor Abu Mahmood Memorial Lecture  
Session: **Poverty and Disparity**

## **Poverty and its New Challenges**

Hossain Zillur Rahman

### **1. POVERTY: A NEW GROUND REALITY?**

#### **1.1 A Macro – Micro Paradox ?**

Bangladesh's economic record is often misunderstood by observers both national and international. When the focus is on the impact at the micro level, the balance of opinions tend to note unmistakable success. There have been remarkable gains in the areas of seasonal hunger, primary schooling, immunization, female empowerment, birth control and physical mobility. However, when the focus is on macro aggregate trends, the balance of opinions is equally clear on the modesty of progress. Throughout the 1990s, the rate of poverty reduction, understood in headcount ratios, has remained under one percentage point a year. This has left nearly forty-five per cent of the population within the traditional economic definition of poverty.

Is there than a macro-micro paradox? Resolving this question is important because it impinges crucially upon the appropriateness of the “lessons” to be drawn on our economic record to-date. If, as some would have it, the micro evidence is to be dismissed, the lesson is a purely pessimistic one, namely that the current strategy is producing no results. If, as an alternative view would the other view would have it, the problem is with the incompleteness of macro statistics, the lesson as regards strategy is perhaps one of ‘more of the same’. The reality of the evidence, however, permits neither a purely pessimistic lesson nor an unduly optimistic one. But this, of course, begs the strategic lesson to be drawn.

\* Executive Chairman, Power and Participation Research Centre

## 1.2 Reading the Economic Record Right

Since the famine of 1974, the over-riding theme around which all national efforts, conscious or otherwise, have been engaged in have been to take the country out of the shadow of famine. This is the theme which has provided the continuity among the ups and downs of regimes and the comings and goings of donors and which has galvanized the efforts of the common people in their roles as producers and economic actors. And the country has been signally successful in this goal. The aftermath of the flood of 1998 provides the most definitive recent proof of this success. Bangladesh today is definitively out of the shadow of famine.<sup>1</sup> But this has not just been today's outcome; it has been a long series of achievements in which successive regimes, NGOs, international donors and most critically the common people in their role as economic actors have played their part.

While the spectre of famine dominated our mental landscapes for the better part of the preceding quarter-century, the economic paradigm before the nation is now shifting to a new one, indeed has been shifting for a while. Poverty continues to be the dominant concern but the nature of this concern and the concomitant world of aspirations has undergone a sea-change. Indeed, macro perceptions of slow progress in poverty reduction masks rather far-reaching changes in the livelihood systems of the poor in Bangladesh. There is a new ground reality which has several strategically significant features:

- *Qualitative change in the extreme manifestations of poverty*

Though per capita income levels have climbed only so modestly, there has been a qualitative change in the *experience of poverty* itself: i.e. the intensity of seasonal deprivations have marked a significant decline, percentage of population going without three meals a day has been substantially reduced, access to basic clothing has become near-universal, proportion of population living in extreme vulnerable housing has also registered a noticeable decline. Current strategies have thus been clearly successful in closing the gaps in certain extreme manifestations of poverty including the provision of safety nets.

- *Declining Centrality of Land*

Land used to be the source both of wealth and income and of power and status in rural Bangladesh. This centrality has undergone drastic changes. Land is no longer the principal basis of power and status; neither does it

---

<sup>1</sup> Raisuddin Ahmed et al, 2000, *Out of the Shadow of Famine*, John Hopkins University Press

serve to limit the livelihood opportunities for the rural population. By a most recent estimate, agriculture as a component of household income has dropped to under 50 percent.<sup>2</sup>

The subsistence orientation of production too has given way to a more complex and fluid livelihood strategy. However, while the trends as noted above are clear enough, a word of caution is necessary in interpreting the same. In particular, any immediate sectoral conclusion in terms of a focus away from agriculture is clearly unwarranted. What the observed decline in the centrality of land puts the spotlight on is on the *multiple* livelihood systems of the poor embracing both agriculture and non-agriculture and the changing dynamics of the pursuit of these multiple avenues. The critical conclusion to be drawn is thus not a sectoral one per se, but of the need to adopt a holistic view of the *local* economy and its changing mix of livelihood opportunities. Land assumes a new multi-functionality within such a perspective, away from its earlier connotations of power and dominance towards a new mix of economic rationalities.

▪ *An Emerging Rural – Urban Continuum*

The dramatic expansion of all-weather rural infrastructure which began from the late 1980s has brought about a qualitatively new degree of connectedness between the rural and urban. Migration and remittances have emerged as dominant factors in household dynamics; the recent study cited earlier shows nearly a quarter of rural households participating in this process with the share of remittance in household incomes rising from 3.7 per cent in 1987-88 to 18.5 per cent in 2000.<sup>3</sup>

The pattern of migration too is not restricted to uni-directional flows to international or metropolitan centres; migration of various duration to a variety of destinations both rural and urban as well as near and far is increasingly a critical part of the picture. Initial fears that migration was fuelling an export of poverty from rural to urban areas has now been dispelled by poverty trend statistics; in general urbanisation appears to have been a force for poverty reduction with urban poverty declining much faster than rural poverty.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Mahabub Hossain et al, 2001, *Changes in Agriculture and Economy in Bangladesh, 1988-2000: Insights from a Repeat Survey of 16 villages*, IRRI

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Household Expenditure Survey, BBS

The critical issue thus has not been about the spatial re-location of poverty but of a structural transformation whereby the rural-urban divide is increasingly giving way to a rural-urban continuum.

- *Labour Market Transformations*

Labour market transformations have been the third key process impinging on the livelihood possibilities of the poor. There is a trend towards an occupational hierarchy for the poor in which casual daily labour is the least preferred employment. The competition is for piece-rate labour contracts and fixed-rent tenancies in the farm sector and for non-farm employment in rural construction activities, transport operations and in the lower end of trade and service activities. Within the context of such an occupational hierarchy, the 'capacity to shift' becomes the key livelihood concern for the poor. Correspondingly, there is a great emphasis on the finance access, social networking and human capital factors which generate this 'capacity' at the level of the individual household. The 'capacity to shift' is increasingly becoming a new dividing line within the ranks of the poor with those unable to negotiate such shifts emerging as new categories of poor. Examples here are rural artisan groups and nature-dependent ethnic minorities whose traditional occupations are disappearing but for many of whom compensatory entry into new occupations is uncertain at best. A contrasting example is that of women labourers who lost their traditional employment in *dheki* (home-based manual rice milling) but found compensatory entry into milling work in the *chatahs* (mechanised rice mills).

- *An attitudinal shift towards acceptance of women's economic role*

There has been an unmistakable shift in social attitudes towards an acceptance of *women's economic role* even if the road remains long and tortuous for their economic empowerment<sup>5</sup>

- *A deepening in market orientation*

There has been a far-reaching deepening in *market orientation* among all classes of economic actors, rural and urban, formal and informal, producer and consumer, large players and small players.

---

<sup>5</sup> Hossain Zillur Rahman, 1998, 'Social Dimensions of Rural Change' in *1987-94: Dynamics of Rural Poverty*, BIDS

- *An upsurge in people's agency*

On the institutional front, there has been a major upsurge in *people's agency* vis-à-vis the earlier hegemony of the state and elites; no single actor whether it be the state, the NGOs or the donors can now realistically aspire to control the world of initiatives and institutional action.

### **1.3 Resilience versus Graduation**

To come back then to the macro-micro paradox, its resolution lies not in a futile debate over whether the glass is half empty or half full. A more meaningful resolution of the paradox lies in understanding that the contrasting micro and macro evidence may be referring to qualitatively different dynamics at work. The issue here indeed is not so much of micro and macro but of contrasting paradigms of change. I call these the economics of *resilience* and the economics of *graduation*. Resilience means coping, of facing up to disasters, of mitigating the worst features of poverty. Resilience is about building durable floors, of not slipping through. Its time horizon is more immediate and less strategic. Graduation on the other hand is about building ever-soaring roofs, of quantum increase in average income levels, of an irreversibility in the economic gains accruing to the average citizen. Its time horizon is decidedly a strategic one. This contrast of resilience and graduation to my mind captures the essence of the challenges which has absorbed the nation's energies and also where our success and failures lie.

Unquestionably, Bangladesh has scored signal success in the economics of resilience. The rapidity with which Bangladesh society was able to cope with the devastating floods of 1998 is but the latest expression of this resilience. Today, the nation is out of the shadow of famine. If we look around the world at large, this is by all standards a major achievement, one for which all actors across the spectrum - government, NGOs, common citizenry - can rightly feel proud. But in 2001, the aspiration of society has moved on even as we secure more firmly the gains of the past decades. Having come out of the shadow of famine, the nation is faced with a new strategic challenge, a challenge of graduation.

However, while the economics of resilience has been robust, the economics of graduation has not taken root. In many ways the problem here is one of mind-sets. While ground realities have changed, our ruling mind-sets have lagged behind. Economists in particular have been remiss in taking account of this quiet attitudinal revolution within Bangladesh society. Today, we have arguably a situation where the concern for poverty has become trapped in an ideology of poverty alleviation, a mind-set afflicting both the policy and academic discourses.



## 2. POVERTY DISCOURSES: AN UNORTHODOX READING

Conventional reading of the evolution of the poverty agenda in Bangladesh often miss out some key turning points in the discourse.

### 2.1 The Reform Initiatives of the 60s

The 1960s saw two such critical turning points, one initiated by the state and the other from within the non-state sector. The latter, justly famous as the ‘Comilla approach’ initiated by Akhter Hameed Khan in the experimental site of Comilla, was an institutional initiative at rural development built on four inter-related pillars: peasant co-operatives; an institutional capacity at the thana level (the Thana Training and Development Centre or TTDC) aimed at bringing together central officials and farmer leaders around the task of training and extension; an infrastructural initiative known as the Thana Irrigation Programme to facilitate the spread of the green revolution; and lastly, the Rural Works Programme which combined the goals of slack season poverty alleviation with that of building physical infrastructure.

Though rarely interpreted as such, the distinctive hallmark of the ‘Comilla approach’ lay in its being a *holistic institutional* initiative. However, though each of the pillars went on to have lives of their own, it was this very holistic focus which fell into decay within the evolving discourse, in particular after the state made the ‘approach’ its own for nation-wide replication through the creation of Bangladesh Rural Development Board (BRDB). Instead, the distinctive feature of the ‘approach’ came to be associated with only the first of the pillars, namely, peasant co-operatives, ironically the very feature in which outcomes have been the least satisfactory. Indeed, peasant co-operatives today enjoy virtually no discourse legitimacy and BRDB increasingly finds its future in that very area of targeted programmes which originally arose as an explicit repudiation of the co-operative model.

Perhaps the least appreciated legacy of the Comilla approach has been the TTDCs, the quiet creation of an institutional capacity at the local (i.e. thana) level which provided the bedrock on which later decentralisation initiatives such as the upazila system of the 80s could realistically proceed. Be that as it may, invoking the Comilla ‘approach’ is of relevance today primarily for putting the spotlight on one of the key weaknesses in the discourse, namely a failure to regain a holistic institutional focus, albeit within the ground realities of today. Decentralisation initiatives of the 90s such as the UNDP supported Kishoreganj<sup>6</sup> and Sirajganj

---

<sup>6</sup> Sajjad Zohir et al, 1999, *A Preliminary Assessment of Kishoreganj Sadar Thana Project*, World Bank

experiments can be seen as attempts towards such an objective but the efficacy and viability of these remain to be convincingly established.

Unlike the Comilla approach, the other ‘turning point’ of the 60s was a state-inspired political strategy centred on the use of food aid to build a new ‘development culture’ at the local level. ‘Wheat’ was the common language of this culture and it generated an enduring nexus binding politicians, administrators and local government functionaries around a truncated vision of development built on institutionalised corruption.<sup>7</sup> Though food aid went on to play its own important role in addressing rural poverty, ‘wheat culture’ became entrenched as a fundamentally distorting influence shaping the developmental visions of politicians and local government leaders. Much of the criticism here has focussed on the aspect of corruption but perhaps the more significant and less understood issue has to do with the ‘wheat culture’ being an imposed style of political accommodation between aspiring local government leadership and the bureaucratic state. It is a style which continues to be a powerful influence on the worlds of local politics and local development.

## **2.2 1974 Famine and its Impact on the Poverty Discourse**

The disastrous experience of a famine coming so soon after national independence left an indelible mark on the political and developmental culture of the country. The programmatic lessons learnt thereof, in particular with regard to food policy, have been well-documented.<sup>8</sup> What of the larger impact on the poverty discourse? There were several strands to this impact, some well articulated and some much less so.

Within the domain of state interventions, the enduring consequence of the famine experience was an abandonment of any holistic approach in favour of a targeted safety net approach. The explosive growth of the food-for-work programme, rural maintenance programme, vulnerable group development programme etc signalled a new state priority centred on famine prevention, a priority which has held sway for the preceding quarter-century. And it is clear that there has been signal success in this goal.

There was, however, an important side-effect to the shift in approach: though the safety net programmes were ostensibly also infrastructure-creation programmes, the infrastructure-creation goal became wholly subordinated to the poverty relief

---

<sup>7</sup> Rehman Sobhan, 1968, *Basic Democracies, Works Programme and Rural Development in East Pakistan*, Bureau of Economic research, Dhaka University

<sup>8</sup> Raisuddin Ahmed et al, *ibid*, Chapter 8.

goal. This was exemplified by the ubiquitous focus on seasonal earthen roads under the operational authority of the Relief Ministry. For about a decade and half i.e. up to the end of the 80s, infrastructure consequently was largely a missing variable in rural development processes. Only with the emergence of the Local Government Engineering Department (LGED) as a major developmental actor at the end of the 80s, was there a regaining of an infrastructure focus. This, of course, subsequently led on to major successes in all-weather road communication all through the decade of the 90s.

An important point to note here is that the post-famine shifts in policy approaches within the state domain occurred more as practical rather than discourse trends. It was rather the non-state sector with Grameen as its pre-eminent symbol which produced the discourse shift in the aftermath of the famine. Grameen, of course, went on to achieve world-wide relevance but it may be useful here to unpack this shift in the discourse as it occurred in the post-famine decade in Bangladesh. The most analysed aspect of the change has been the targeting approach, namely, that the poor are a specific group and must be dealt with as such. What used to be projected as holistic perspectives, i.e. community development, broad-based co-operatives etc. came to be seen as at best ineffectual, at worst anti-poverty. There was a parallel in this of state's adoption of safety net approaches over mainstream approaches to poverty reduction. The targeting approach undoubtedly succeeded in sharpening the focus on poverty and contributed significantly to establishing a resilience at the base of the economy. However, in the long run it has also rendered it difficult for the discourse to make any easy return to poverty reduction strategies built on holistic perspectives.

However, the targeting strategy was only one aspect of the discourse shift engendered by non-state actors symbolised by Grameen. The other critical element lay in the broadening of the question of agency. Non-state actors began to acquire a discourse legitimacy on issues of poverty perhaps as never before and by the 90s NGOs had become firmly established on the agency landscape. However, in the initial challenge to the discourse hegemony of the state, the focus on questions of agency initiated by actors such as Grameen lay a larger social potential of democratising the institutional basis of social life. While the ground reality has clearly seen an unfolding of a broader agency, this larger social process has had to contend with the muscular projection of an all-encompassing NGO self-image in the discourse space. Two decades later, it has thus become a moot question whether this larger democratic potential has become obscured through a narrow NGO hegemony over the poverty discourse. This notwithstanding the dramatic achievements of the NGO sector in Bangladesh.

### 2.3 1990s: the Turn to Multi-Dimensionality

Beginning in the early 90s, the discourse emphasis increasingly fell on the multi-dimensionality of poverty. However, here too the strands were several. Almost a decade before issues of vulnerability gained prominence in the global discourse,<sup>9</sup> Bangladesh discourse was making vulnerability a central concern in the fight against poverty.<sup>10</sup> The emphasis was both on the multiple dimensions of vulnerability and on the nature of their economic consequences. Conceptual innovations such as *income erosion* not only helped to deepen the policy understanding of the poverty process, it also allowed for a more effective categorisation of the poor.<sup>11</sup>

Parallely, another meaning of multi-dimensionality was also taking shape taking its cue from the UNDP Human Development Reports. This entailed an emphasis on social sector expenditures, i.e. health and education, and a discourse concern with the issue of participation. Important gains were made during this period in the areas of primary education, girl education, health education, immunization etc. In the specific way this discourse developed, however, ‘multi-dimensional’ did not translate into a new holistic perspective but became mainly a way to emphasise the social sectors.<sup>12</sup>

Laudable as the re-orientation towards the social sectors has been, certain unintended consequences are beginning to cast a shadow over the donor-driven ‘human development’ paradigm. Even as primary enrolment rates have soared, concerns on quality and standards have become near-universal, not just at primary level but at all levels of the education system. The more insidious effect has been in the way the discourse emphasis on summary indicators such as literacy rate have unwittingly spawned a ‘shortcut mentality’ among political leaders and other actors on the operational question of achieving ‘human development’. Political dividends are being sought in a rather narrow interpretation of performance and this often appears to be coming at the cost of a more holistic and strategic engagement with these sectors. In Bangladesh today, we thus have the curious spectacle of a competition to project ever-higher official literacy rate figures on one side and a pervasive social perception on the other that the education system is in a state of collapse in terms of quality, standards, norms and behaviour.

---

<sup>9</sup> *Attacking Poverty: World Development Report 2000/2001*, World Bank/Oxford University Press

<sup>10</sup> Hossain Zillur Rahman & Mahabub Hossain (ed), *Re-Thinking Rural Poverty*, SAGE, 1995

<sup>11</sup> Hossain Zillur Rahman, 1999, *Poverty: the Challenges of Graduation*, BIDS

<sup>12</sup> For a comparable perspective see, Martin Greeley, 2000, *Pro-Poor Growth: A review of Three Issues Informing the Current Policy Agenda*, paper presented at the Expert Consultation Conference on OECD Poverty Guidelines, Callanstoog, The Netherlands, September, 2000.

## 2.4 Late 1990s: A Re-engagement with the Inequality Issue?

Some recent commentaries have begun to voice a concern with the inequality issue noting a rise, in particular, in urban inequality.<sup>13</sup> Neither the marshalling of the evidence nor its analysis make obvious, however, what the strategic lessons are vis-à-vis the poverty challenge in today's Bangladesh. Urban inequality has risen but the rate of poverty reduction too has been faster in the urban areas. What then are the strategic lessons here? This is where the argument remains to be developed convincingly, in particular, the argument for a return to a re-distributive agenda. Indeed, some analysis caution against any ready re-prioritising of a re-distributive agenda ahead of a pro-poor growth agenda.<sup>14</sup>

A corollary, and perhaps more significant, rendering of the inequality argument has been to highlight the issue of extreme poverty. With anywhere near forty per cent of the poor falling within the analytical category of extreme poverty,<sup>15</sup> the continuing scale of the problem serves perhaps as the most stark reminder that poverty remains the most important challenge for Bangladesh. While the moral lesson is clear, the analytical lessons here too are an emerging area of debate. Are safety net approaches sufficient to deal with the problem of extreme poverty? What directions should policy innovations in the area of safety nets take? Is it enough to pose the extreme poor as an analytical construct or is it more useful to look for sub-categories which are readily identifiable? How has the nature of extreme poverty itself evolved over time?

## 3. THE STRUGGLES AHEAD

### 3.1 Understanding the New Challenge

Bangladesh has made important gains in the fight against poverty. On the cusp of a new century, however, there is an inescapable 'reality', namely that the sum total of our poverty reduction strategies translates into a 'best case scenario' limited to a rate of poverty reduction at under one percentage point a year. Achieving an acceptable time horizon for dealing with the problem of poverty, thus, remains an unfulfilled strategic challenge. The question here, of course, is not one of inventing a new agenda since no agenda is wholly re-invented. Building on the incremental possibilities of existing agendas will certainly have to continue.

---

13. Binayak Sen, 2000, *Bangladesh Poverty Analysis; Trends, Policies, Institutions*, Asian Development Bank/BIDS. For a useful international perspective on the issue, see Simon Maxwell, 2001, "WDR 2000: Is There a New 'New Poverty Agenda'?", *Development Policy Review*, Volume 19, Number 1.

14. Martin Greeley, *ibid*

15. Hossain Zillur Rahman, 1999, *ibid*

However, equally certainly, a scaled-up attack on poverty also demands a search for a new strategic focus, a focus born of an appropriate understanding of the new ground realities.

There are three outstanding considerations which apply behind such a search. Firstly, a concern for a *holistic* focus; this translates into an emphasis on *graduation* i.e. a concern for the poverty ladder in all its stages rather than for any one stage on the ladder.<sup>16</sup> The second is a concern for *scale*; this translates into a concern for an acceleration of the growth process in favour of poverty reduction. The third is a concern for a shift in discourse style, an eschewing of an excessively normative approach to agenda formulation in favour of a *politically intelligent* approach.

### 3.2 A Search for Strategic Promise

Policy prescriptions burdened with encyclopedic answers are often a problem rather than an aid to the fight against poverty. The real challenge in agenda formulation is not merely to list the a to z of solutions but to highlight wherein lie the areas of greatest strategic promise, areas which if acted upon effectively will unlock the dynamic potentials of society to deal with the problem of poverty. From such a perspective, three areas emerge as the strategic launching pads for a scaled-up attack on poverty:

- *Re-vitalising local governance and establishing a link between local governance and local growth*

A livelihood analysis puts the spotlight on a *local economy perspective* as increasingly the more relevant reference frame in which livelihood strategies for a scaled-up attack on poverty are best forged. Such a perspective is to be distinguished from prevalent sectoral or micro household perspectives. A local economy perspective is also not to be confused here with notions of village economy; it is more accurately a *meso* economy perspective. What imparts the novelty to such a perspective is the changing ground realities such as the growing rural urban continuum which now define the 'local'. In an earlier era, the programmatic understanding of such a focus would have been captured by terms such as 'integrated rural development' or 'local-level planning'. The current emphasis on a local economy perspective, however, marks a radical departure on such earlier meanings. The concern is less about sectoral programmatic focus per se underscored by bureaucratic notions of co-ordination. It is more about

---

<sup>16</sup> Hossain Zillur Rahman, 1999, *ibid.*

positing a new action goal, namely, that of a regeneration of the local economy by which the pursuit of multiple livelihoods by the poor is best empowered.

What of the vehicle(s) by which the goal of ‘regenerating the local economy’ is to be achieved? This is where insights from analysis on local governance becomes of critical relevance. The cast of actors who matter here extend well beyond the traditional focus on local *governments* as they also cut across traditional sectoral or rural-urban boundaries. The challenge really is of multiple livelihoods, of linkages and a critical expansion of local opportunity frontiers, and of bringing within mainstream attention any categories of ‘missing poor’. Such a menu of tasks do not fit easily within traditional sectoral or decentralisation approaches. What is required is a governance focus with a twist, namely, a primary orientation to livelihood issues and embracing the possibility of enlisting categories of actors beyond local governments per se. Interestingly, it is precisely in adopting such a livelihood-orientated governance focus that the real possibilities of a decentralisation agenda currently lie. A strategy of up-front struggle over jurisdictions and power for local governments appears to be a non-starter in the current balance of political and administrative power. The politically intelligent approach is to galvanise the local governance potential through investing it with a new functional focus around the goal of regenerating the local economy.

▪ *A “New Deal” for agriculture and farmers*

Recent research has increasingly underscored the fact that agriculture no longer accounts for the major share in rural household incomes. Non-farm activities contribute the larger share. The strategic lessons to be drawn from these findings have, however, become an area of some policy confusion. Should non-farm become the new centre of attention? Is agriculture to be relegated to a secondary status? Simplistic conclusions here, however, are likely to produce more harm than good. The critical message implicit in the changing profile of rural household incomes is not one of non-farm counterposed to farm but rather both linked in a wider reality of a local economy. Policy perspectives on agriculture continue to be overshadowed by notions of subsistence agriculture. The truth is the Bangladeshi peasant today is a vastly changed personality striving to graduate to a more productive, diversified and globally-integrated agriculture. The farmers have a wholly transformed set of requirements and aspirations but bereft of any political

clout, they merely exist in the policy-makers world as the dependable producers of cheap rice. Any serious strategy to accelerate poverty reduction has to bring about a drastic change in such an outlook. The strategic requirement today is a 'new deal' for the farmers and for agriculture as a whole.

- *A paradigm shift on education towards pro-poor and market-relevant skill education*

Education in our view has three large goals:

- Growth of the individual human personality
- Development of a social ethos
- Empower the individual as an economic agent i.e. as a participant in the critical business of "earning"

In human history, the spread of education has not been an "automatic" process. The concept of the "school" in the ancient world – ancient Greece, ancient India etc – was an elite preserve through which the social ethos would be developed albeit under their control. With the growth of the modern world economy, the functional dimensions of education also began to receive emphasis but still under elite control. 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century saw the acceleration of a process in which some social reformers focussed on the potential of education as a vehicle for developing a democratic social ethos and also as an instrument to empower functionally the common people in the economic arena. The example of Bishop Grundvitg and his "Folk High Schools" in Scandinavia in late 19<sup>th</sup>/early 20<sup>th</sup> century readily comes to mind as a successful example of education-centred social movement pursuing the goals of economic and social democracy. Paulo Freire, the Brazilian educationist working from the 1960s onward offered a different example of education as an instrument of political awakening and much of the NGO work in education has drawn from Freire's ideas.

The education scene in Bangladesh today is one characterised by the following features:

- The social ethos creating role of education has been greatly weakened in Bangladesh to the point of a virtual collapse
- An over-emphasis on access at the cost of quality and content dominates both NGO and Government programmes on education
- There has been great progress in access indicators particularly at the primary level but the message from the children is "sure, we are going to school, but our hunger for education remains"



- Real education, i.e. education which empowers one in the economic arena, remains very much biased against the poor
- The economically-empowering quality of education remains very weak for all classes as a whole.

While the above point towards the need for a critical engagement with education policy as a whole, our interest here is limited to the poverty-education interface, in particular, to the economically-empowering potential of education. Surprisingly enough, market-relevant and pro-poor skill education does not enjoy great policy prominence whether in the government or NGO discourse, indeed even in the donor discourses. This is unfortunate because the crucial challenge before the poor is not the isolated upward mobility of some lucky ones but their *bulk entry* into more remunerative occupations. And the principal vehicle for ensuring such bulk entry whether within the country or in foreign employment opportunities is market-relevant skill education. This is where the greatest strategic promise lie for the poor to tap the potentials of globalisation to their own advantage.

Dr. A. Gafur Memorial Lecture  
Session: *Economics of Corruption*

## **Economists' View of Corruption: The Tension Between What is Needed and What is Possible**

H. K. Dey\*

Traditionally economists have not had a great deal to say on the subject of corruption. This has been mainly due to the mainstream economists' insistence on keeping their analytical apparatus as value-free as possible. As a result, economists have tended to treat issues of corruption as incidental to their main focus on the efficiency properties of the market allocation of resources. In this lecture, I wish to highlight the fact that though economists have generally avoided taking the problems of corruption head on, they have developed theories that can explain, among other things, the emergence of corrupt practices among self-interested economic agents. It is not difficult to understand why economists as pure scientists find it embarrassing to call self-interested actions on the part of economic agents as corrupt, unlike sociologists and political scientists who are not averse to admitting value premises into their analytical baggage. However, if one is to appreciate how economic theories, which are not primarily intended to explain corruption as such, can shed light on corrupt behavior, one must define acts of corruption in such a way as to fit in with the structure of these theories. This is what I have attempted first.

### **What is Corruption?**

To the practical man in a hurry, the question seems outrageous, even naive. Who needs a definition when corruption is believed to be visible everywhere? If you can easily identify acts of corruption, shouldn't that be enough? When you say your house is on fire, you convey a lot of sense, even though you may utterly fail

---

Professor, Department of Economics, University of Chittagong

to define fire. Merit of this position notwithstanding, one has to recognize the need for an analytically adequate definition of corruption. To make this point clear, let us pretend for a moment that people can identify acts of corruption without ever defining it. Then it is quite probable that in an opinion survey, one or more of the following will be regarded acts of corruption by one respondent or the other: frauds of all kinds, misappropriation and embezzlement, bribery, graft, illegal political contributions, avoiding or evading taxes, poisoning drinking water, jumping the queue, brain washing, ingratitude and incompetence, robbery and murder including judicial, religious or ideological ones, illicit relationships, extortion, eavesdropping, kidnapping, drug trafficking, plagiarism, infringement of patent rights, forgery, misrepresentation of facts through advertising, propaganda or lying, using religious symbols for sales promotion, leaking sensitive information, receiving or paying unmerited rewards, adulteration, adultery, selling of spurious drugs and so on.

If all these diverse activities are to be called acts of corruption, they must share one or more common characteristics. Evidently it is not easy to find a common thread that binds all of them together. While each one seems to offend the moral sensibility of one kind or another, this cannot serve as a common denominator, because moral judgments can vary widely among individuals and groups. We can then try legality or otherwise of various acts, and we immediately face the same problem, because the same act may be legal in one country and illegal in another. Some scholars, mostly political scientists, have tried to avoid this problem by creating typologies on the basis of two-way or multiple-way classifications (e.g., market vs. non-market corruption, bureaucratic vs. political corruption). The problem with this scheme is that any specific act may belong to more than one category depending on the context in which it takes place. But all are bedeviled by varying degrees of conceptual ambiguity.

It is important to note that, however much we try, we can hardly succeed in keeping the definition totally free from value judgment, especially with respect to the motivation for acts which look like acts of corruption. The reason is that the urge for the same act may spring from different motivations. For example, let us suppose that a murder took place in full view of a group of policepersons who made no attempt to stop it or to apprehend the criminals. From this we may not jump to the conclusion that the policepersons were engaged in corruption, because the police inaction may be explained in a number of ways: (i) they were outnumbered and so they thought that the attempt to protect or make arrest was futile; (ii) they were simply a bunch of cowards, lacking necessary courage or motivation; (iii) they were in league with the murderers who bribed them to look the other way. It is not clear whether they should be punished in case (i), but in cases (ii) and (iii) they will perhaps be punished, though for different reasons: in

case (ii) for incompetence and in case (iii) for corruption. Note that in case (ii), the remedy, at least in the short term, is not punishment, but re-examination and review of the process of recruitment and training. Admittedly, only actions are observable; motivations being private information must be deduced from actions. Even so, determination of motivation as far as possible remains important in the quest for appropriate remedy.

Keeping these considerations in mind, I shall try to define corruption in such a way as to keep the motivational value judgment explicit. A person's act will be judged corrupt if it meets the following two conditions simultaneously: (i) The person is endowed with some power or position by other person(s), groups or institutions through explicit contract or solemn promise by virtue of which he is duty-bound or promise-bound to exercise his power or position in the best interest of the concerned party; but (ii) he deliberately abuses his power, position or trust to advance his personal or parochial interest.

The value judgment underlying this definition is quite explicit: it says that it is bad to abuse power or position in the manner indicated. To clarify the idea, let us consider two examples one of which constitutes an act of corruption, while the other does not. If I forcibly prevent you from submitting your tender documents because I want to get rid of a competitor, I am not committing an act of corruption (though it is possibly an unlawful act), because condition (i) does not apply. On the other hand, if you as a doctor in a government hospital ask me (a patient) to have clinical tests done in a laboratory that you own because that increases your income, you may be accused of corruption. In the latter case, both the conditions apply. It may be noted that this definition makes no allowance for any mitigating circumstances (such as sudden need for money, poor pay) leading to the abuse of power, though they may be relevant to the fight against corruption. In other words, the definition does not look for motivation underlying the abuse of power or position.

On the face of it, corruption as defined above is too narrow, possibly covering what are commonly known as bureaucratic corruption, political corruption, or corporate corruption. In fact, it is not as narrow as it appears, if we consider its ability to throw light on some forms of crime that are made possible by acts of corruption somewhere in the society. For example, extortions by organized gangs so common these days in our country may not be called corruption by our definition, but these could be the results of corrupt behavior of policepersons or politicians. For all its apparent narrowness, the definition helps in keeping the distinction between criminal acts and acts of corruption clear (one does not necessarily imply the other).

### **Economists as Analysts: The Why of Corruption**

Elsewhere I have attempted an explanation of the rise of corrupt practices, their sustenance and growth across activities (Dey, 1989). Essentially the argument is that a market for corruption services develops because there are people who demand those services (they derive private benefits in the usual way) and those who are willing and able to supply them at a price (reflecting the marginal cost of provision consisting mostly of various transaction costs and costs of penalty upon detection). At least in its early stages of evolution, this market is threatened by various kinds of uncertainties arising from the demand side as well as the supply side. In order to overcome them, the market participants try to integrate different segments of the individual market vertically and separate markets horizontally. When they succeed the markets flourish (and corruption becomes rampant); when they do not, the markets either become self-limiting or tend to vanish after a brief existence.

The supply side of the market for corruption services is particularly interesting. The demand for corrupt services may exist independently, but why do the suppliers succeed in providing them? Briefly, the economists' answer is that the suppliers (for example, a middle ranking tax official or, a member of the procurement committee) enjoy some discretion that they can turn into private profits. For example, in large hierarchical organizations functions have to be delegated to officials and functionaries at various levels, leaving some degree of discretion. This gives rise to what is known as the principal-agent problem or simply the agency problem. The principal (e.g., the police superintendent) engages the agent (e.g., the investigating officer) to conduct an inquiry. The agent is expected to do what the principal intends. But often this may not happen because their interests conflict. The principal may not be able to successfully monitor what the agent is doing because of the possible asymmetry of information, problems of measuring and monitoring performance, or the sheer costs of doing so. In such cases the agent can be negligent or corrupt. The agent, in his dealing with the clients (here, criminals) can take bribes in exchange for a favorable report. Other things constant, the greater the discretion, the greater is the capacity to engage in corruption. The principal, on his part, may try to devise a system of incentives and penalties to make the agent fall in line, but he seldom succeeds in eliminating the need for discretion or its potential abuse. The principal-agent model is perhaps the single most important generic contribution the economists have made towards understanding corruption, though it was primarily intended to address the problems of internal control in hierarchical organizations. Its contribution is basically limited to the supply side of the market for corruption: it throws light on why and how agents are enabled to supply corruption services.

On the demand side, the recent contribution comes from the rent-seeking literature. As in the case of the principal-agent model, here too the primary motivation has been the explanation of inefficiencies and wastes caused by government intervention in the functioning of the market system. It is argued that government controls like trade quota, statutory price-fixing, exchange controls and licensing create potential rents for various agents, and the competition that ensues to capture these rents leads to bribery, graft and kickbacks. These rent-seeking activities consume real resources with no corresponding production, and have therefore been dubbed directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities (Bhagwati, 1982).

### **Economists' Ambivalence: Is Corruption Bad?**

Of course, it is not for those who engage in corruption. Being a free market transaction (except in cases of extortion involving the abuse of power), it is supposed to benefit both the service providers and the demanders. But this is undoubtedly a partial view. If the customs official allows the importer to cheat the government of revenue, it is the government that loses. But then one can argue that it is a kind of transfer from citizens to citizens or from the government to the citizens, and so should not impair efficiency. However, there is no guarantee that the distributional equity will not suffer as a result. This is the typical dilemma economists face as policy advisers. But let us ignore the issue of equity and ask: Can corruption (like bribery) lead to enhanced efficiency? Many will be amused if not shocked to learn that there are social theorists who assert that under certain conditions, corruption may speed up, rather than slacken, the pace of development. Studies with titles like "What is the problem about corruption?" or "Economic development through bureaucratic corruption" are not rare (e.g., Leff, 1964). In this context, let us see how J.N. Bhagwati qualifies his position on the efficiency-destroying property of DUP activities referred to earlier.

"The diversion of resources from directly productive to directly unproductive activities, when undertaken in the context of initially distorted situations, is fundamentally different from such diversion occurring in the context of initially distortion-free situations" (Bhagwati, 1982. p.994).

The theory of the second best supplies the needed justification for this type of views. If you begin with distorted markets, piecemeal removal of distortions here and there may not help; indeed systematic departures from the first best policies may be efficiency-enhancing. Corruption, it may be argued, can inject a measure of competition into an otherwise monopolistic industry that improves efficiency in the long run. For instance, if a particular business house is the sole importer of a commodity under quota, smuggling of the good into the country by bribing can

increase welfare. Clearly, it is impossible to take an absolute position on this, because corruption may equally be destructive of competition. For example, a businessman may hire professional killers to eliminate a business rival and get away with it by bribing the people who matter.

Sometimes corruption may behave like oil lubricating market transactions, but more often it works like grit that clogs the system by introducing a host of “bads”. Corruption in public recruitment may saddle the government departments with incompetent employees, making public administration costly and inefficient; corrupt building inspectors will allow unsafe buildings to come up; corrupt public health officials may endanger the lives of many; corrupt vehicle inspectors may contribute to more frequent and fatal road accidents; corrupt forest officials may be responsible for quicker deforestation, and so on. In general, corruption can seriously distort economic incentives leading to waste and misallocation of resources; breed cynicism and apathy; encourage general distrust of the efficacy and fairness of the economic and political institutions of the country; encourage capital flight and brain drain, and create many other socially harmful externalities. Many independent scholars and official inquiry committees have extensively documented the negative consequences of these activities in careful studies in many developing countries (such as India, Thailand, Indonesia and the Philippines in Asia; Nigeria, Zaire, Uganda in Africa) (e.g., Gould, 1980). Developed countries too are not immune from the evils of corruption. The recent financial scandals in the U.S. are the most dramatic examples in which fraudulent manipulation of the books of accounts has been used to keep stock prices up and the subsequent bankruptcy have left many ordinary shareholders and employees who exercised stock options with junk stocks.

### **Economists as Advisers: How Can Corruption Be Controlled?**

Needless to say, it is neither possible nor desirable to root out corruption entirely. While a reduction in the level of corruption brings benefits, it also uses up resources having alternative uses. We must therefore define what the optimal level of corruption is. The economists’ approach here is broadly similar to the one adopted to determine the optimal level of pollution. In this case, the optimal level of corruption will be the amount for which the marginal social cost of tolerating corruption equals the marginal social benefit of reducing it. A priori, it is not clear whether the optimal amount of corruption is zero for a given organization or for the society as a whole, though realistically speaking it is likely to be positive. The notion of optimal level of corruption also suggests that resources for fighting corruption should initially be employed where the marginal net benefit is relatively high (e.g., corruption in high places).

The explanation given earlier for the existence of corruption would suggest basically two types of measures – those operating on the demand side and those on the supply side, though the distinction is somewhat overdrawn. Demand side measures are those that tend to reduce the demand for corruption services (e.g., reduction of import duty, deregulation measures aimed at increasing competition). On the supply side, measures will be such that they raise the costs of engaging in corrupt activities (strict vigilance leading to frequent detection and punishment, reallocation of duties within the organization).

In principle, both types of measures have something to recommend themselves. The demand side measures emphasize increasing reliance on market forces. The new buzzword here is market reforms to increase competition and getting the relative prices right. In recent years, these reforms included measures like selling state owned assets to the private sector, dissolving statutory monopolies to allow freedom of entry for competitors (e.g., in telecommunication and electricity generation), encouraging private sector provision of public services by franchising or contracting out, liberalizing trade and investment and adoption of similar market-oriented measures. Many of these measures are none other than those that globalization dictates, and the donor agencies recommend for developing countries facing fiscal and balance of payments crisis. Countries that have tried to follow this prescription have brought severe hardships on the poorer sections of their people without reaping the benefits claimed, at least in the short run. As a result, a controversy has been raging for sometime about the very economic logic of these reforms led by a group of theorists known as the New Structuralist School (e.g., Taylor, 1983).

The increasing prestige and influence of the public choice school in recent years have further sharpened this debate. According to the public choice theorists (e.g., Buchanan, 1975), it is an illusion to believe that governments can take care of market failures; on the contrary, they may fail more miserably than markets. What is needed is a study of the behavior of the state which modern economists have generally tended to ignore. This neglect has been specially glaring in areas of preference revelation and incentive compatibility (which are currently areas of active research). Buchanan and his followers argue that politicians and the bureaucrats are self-interested like everyone else, and so it will be naive to expect them to single-mindedly maximize social welfare. They are interested in the growth of the government, if possible, to the Leviathan proportion. The role of the government as the provider of public goods, the regulator of private monopoly, and the agency for correction of market failures has come under criticism. The traditional arguments for government intervention have been rejected in favor of free play of market forces, even where the markets are less than perfectly competitive. The bureaucrats and politicians are not thought of as slaves of some



defunct economist (as Keynes did). Rather they are seen as clever manipulators of the theories of market failure that they use in their interest for expanding the areas of government intervention in economic affairs. The property rights school goes a step farther. It denies the existence of very many public goods in the economy (Wiseman, 1978) and asserts that what is in short supply is a proper system of property rights. Totally ignoring the possibility of prohibitive transaction costs (and the absence a full set of futures markets), it insists that exclusion is possible in many more cases than is usually thought possible so that private markets for many of the so-called public goods can be established and sustained.

The irony of the situation is that while in the long run the bureaucrats and politicians may have a great deal to lose from the downsizing of government activities, in the short term the withdrawal of the state gives them ample opportunities for grafts and kickbacks. During the 1990s there has been increasing concerns in many countries (including the developed ones) about the fall in ethical standards and probity in public life, because of the widely reported public sleaze and abuse of public office, mostly in connection with the sale of public sector assets, contracting out and the constitution of regulatory bodies following privatization.

Supply side measures seem less controversial, but perhaps more difficult to implement successfully. Basically these have to do with restructuring the internal governance structure of the organization (e.g., the customs department). The aim is to take care of conflicting interests of the various actors within the organization (principals and agents). The instruments are reallocation of responsibilities, frequent transfers, superior monitoring and accountability (e.g., occasional surprise checks), improved transparency (e.g., keeping proper records of money collected), encouragement of public complaints, etc. The success of these measures depends to a large extent on the honesty of higher echelons of the management or administration. Lower ranking corrupt officials can be subjected to administrative sanctions. Honest officials can be rewarded, even when the corrupt ones cannot be brought to book. The high-ranking official has usually to remain content with favorable publicity, or with the reputation of being “poor nobleman” whose lifestyles would reflect his rectitude.

The attempts to implement departmental control are complicated by a further problem that has been called the principal-principal problem. In fact, this is a variation of the principal-agent problem. The problem may arise between various layers of administration of the same organization (e.g., the superintendent of police and his deputy), or across organizations at various levels of hierarchy (e.g., the police department and the ministry of home affairs). Within the police

department, while a middle ranking official is a principal with respect to another lower ranking official (an agent), the latter may be a principal to his junior officer. Similarly, the ministry of home affairs by virtue of its being the higher authority is a principal to the inspector general of police (agent) who is also the principal with respect to officials working in his department. In other words, officials in a given hierarchy are bound by a chain of principal-agent relationship, each combining the roles of a principal and an agent, depending on the direction from which the relationship is looked at (above or below).

The problem that this kind of principal-principal relationship raises is that if the superior principal is corrupt, the weaker principal cannot come down heavily on corrupt agents (principals) down the line. The extreme case of this problem brings to fore the puzzling question: Who is the ultimate principal in the context of the whole country whose interests are to be protected by the whole array of greater or lesser principals (agents)? The answer will appear to be the government of the country. But the government itself (which is but a collection of institutions like the judiciary, the bureaucracy, the police force) is an agent of the citizens who are the ultimate principals.

Now ordinary citizens, unlike company shareholders, do not or cannot take active interest in what the agents are doing. One reason for this is that they are widely dispersed, and any benefit or harm is spread over a large number of people, sometimes over a long period of time. As a result, the impact of corruption often escapes notice, and when it does, an individual citizen, or a small group of them, may not feel sufficiently threatened to undertake organized effort to resist it. Moreover, in a democracy people get temporarily disenfranchised between two consecutive elections. Unlike the shareholders of a company, citizen voters cannot sell (!) their votes until the next election. This temporary monopoly (best possible scenario for many fledgling democracies) creates ample opportunities for political corruption.

The ultimate responsibility of fighting corruption rests with the politicians in power who run the country on behalf of the people. They hold office (and in a democracy get elected) promising to do certain things for the people, sometimes including a crusade against corruption. If they fail to deliver on their promises, or worse still, if they themselves get involved in corruption (a common experience in many developing countries), the electoral process in a well-functioning democracy is expected to take care of them: they are thrown out of power. But in many developing countries, this is not to be expected. Why? Is the electoral process flawed? Are the voters apathetic? Can the voters be bought off, or scared away with the help of hired gangs who had been allowed to make fortunes through crime and corruption? Are the media people corrupt, timid or willing

collaborators? Are the criminal justice system and police administration above board? Is the civil society vocal, upright and forthcoming? Answers to many of these questions in a country like ours are no doubt difficult. In this context, an instance from our neighboring country will be instructive. This country is held up as an ideal example of a functioning democracy with a free press and an independent judiciary. In response to a recent directive from the apex court to reform the electoral process in order to keep candidates with criminal records out of public office, politicians of all hues came together to oppose vital aspects of the proposal. This is because all parties are known to use the criminals during elections and at other times.

Globalization and information revolution have made corrupt practices easier than before. The increasing integration of the national economy into the global economy, especially through financial liberalization, provides greater opportunities for transferring ill-gotten wealth abroad for laundering or investment. Prevention of international corruption like the promotion of international peace is an international public good whose provision needs international cooperation (e.g. transparency in international contracts, extradition of economic offenders).

### **Concluding Remarks**

Our discussion above has not captured many nuances and fine points of the contributions economists have directly and indirectly made towards understanding the issues of corruption. But hopefully it has laid hands on the fundamentals of theories that are directly relevant. As mentioned at the beginning, the mainstream economic theorists' primary concern has not been an explanation of corrupt behavior, excepting a few sporadic and peripheral efforts (e.g. Johnson, 1975; Acemoglu et al., 1998). The tension between the economist as analyst and the economist as adviser in the context of corruption is the familiar one; it springs from the desire to steer clear of value judgments and the need to remain socially relevant as policy adviser. However, in so far as the economist is willing to offer any advice at all, he can be of help only in a limited way, because the issues of corruption are necessarily complex and multi-dimensional, requiring inputs from many branches of social sciences; psychological and sociological investigations may sometimes be more important than rational analysis.

The most harmful cases of corruption are undoubtedly those originating in high places. They affect the current as well as future generations in significant ways. Examples of such corruption are those related to the construction of the air ports, hospitals, large bridges or tunnels, highways, exploration of minerals, laying gas or oil pipe lines, disinvestments of large public enterprises, major administrative

changes, major arms deals, large public procurements, and so on. Decisions regarding these activities (assuming they are in the public domain) are taken at the highest administrative and political levels often in an environment of substantial uncertainty about the quality of product, methods of implementation, or the entire range of consequences. Misjudgments and wrong choices may result because of ignorance, incompetence, or sheer unpredictability of ultimate results. But there are cases when these riders do not exactly apply, and these acts could then be described as corrupt behavior.

Government's determination is a necessary condition for a successful campaign against corruption. In order to succeed the different branches of the government should share the same determination to fight. If they do not, some branches will frustrate the efforts of the rest. In many cases, the government cannot be fair and transparent in dealing with corruption (and crime generally), e.g. when it wishes to use corruption revenues for attaining or retaining office. If it has promised to fight corruption during the election campaign, it can kill two birds with a single stone by coming down heavily on political opponents who often corrupt themselves.

Finally, it is well not to lose sight of the ethical and cultural dimensions of the problem. In a money-metric society in which money is the measure of success, corruption is spurred on by need (narrowly defined as command over goods and services for a reasonably comfortable life) as well as greed. This is more so because the sources of wealth have ceased to be a matter of shame in the eyes of the public. The economist may set great store by the technical advice that corruption is sometimes the optimal response to incentive problems and incomplete contracts. But the measures proposed are only second best measures, because they insist on creating environments in which corruption does not pay, but not on environments in which corruption will be shunned even when it pays well. The same could be said of technological remedies for corruption (burglar alarms, lie detectors, DNA tests, concealed cameras, video-taping, etc.) that may give one the impression that fighting corruption is just a matter of a war of technology on human greed and avarice.

### References

- Acemoglu, D. and T. Verdier (1998), "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, Sept.
- Banfield, Edward C. (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics* 18 (Dec.).
- Bhagwati, J.N.(1982), "Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy* 90 (Oct.).
- Bonner, J. (1986), *Politics, Economics and Welfare*, Brighton: Wheatsheaf.
- Breton, A. (1974), *The Economic Theory of Representative Government*, London: MacMillan.
- Buchanan, J.M. et al. (eds.)(1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A & M Press.
- Buchanan, J.M.(1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: Chicago University Press.
- Carter, M. (1984), "Issues in Hidden Economy: A Survey", *Economic Record*, 60.
- Cherrington et al. (1981), "The Role of Management in Reducing Fraud", *Financial Executive* 49 (March).
- Colander, D. (ed.) (1984), *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Cambridge, Mass. Ballinger Press.
- Cullis, J.G. and P.R. Jones (1987), *Microeconomics and the Political Economy: A Defence of Leviathan*, Oxford: Basil Blackwell.
- Curtis, Bob (1979), *How to Keep Your Employees Honest*, New York: Lebbar-Friedman Books.
- Demsetz, H.1970), "The Private Production of Public Goods", *Journal of Law and Economics*, 13.
- Dey, H. K. (1989), "The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretic Interpretation", *World Development* 17 (April).
- Gjesdal,F.(1982), "Information and Incentives: The Agency–Information Problem", *Review of Economic Studies* 49.
- Gould, David J. (1980), *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire*, New York: Pergamon Press.
- Head, J.G. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, Durham: Duke University Press.

- Johnson, O.E.G. (1975), "An Economic Analysis of Corrupt Government With Special Application to Less Developed Countries", *Kyklos*, 28.
- Klitgaard, Robert(1988),*Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, June.
- Leff, N.(1964), "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*.
- Mookherjee, D. and I.C. Png (1994), "Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated" *Economic Journal*, 104.
- Mueller, D. (1979), *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J.S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61 (June).
- Prottas,J.M. (1979), *People Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Rees, R. (1985), "The Theory of Principal and Agent", *Bulletin of Economic Research*, 37.
- Rose-Ackerman, Susan (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1975), "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, 4.
- Savas, E.S. (1982), *Privatising the Public Sector*, New Jersey: Chatham.
- Shavell, S. (1979), "Risk Sharing and Incentives in the Principal-Agent Relationship", *Bell Journal of Economics*, Spring.
- Somers, Leigh E. (1984), *Economic Crimes: Investigative Principles and Techniques*, New York: Clark Boardman.
- Shleifer, A. and R.W. Vishny (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108.
- Stigler, G. (1970), "The Optimum Enforcement of Laws", *Journal of Political Economy*, 78.
- Taylor, L. (1983), *Structuralist Macroeconomics*, New York: Basic Books.
- Tollison, R.D. (1982), "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, 35
- Tullock, G. (1970), *Private Wants, Public Means*, New York: Basic Books.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

- Wilson, James and R.J. Herrnstein (1985), *Crime and Human Nature*, New York: Simon and Schuster.
- Wiseman, J. (1978), "The Political Economy of Nationalised Industry" in *The Economics of Politics*, EIA Readings No.18, London Institute of Economic Affairs.
- Wraith, R. and E. Simkins (1963), *Corruption in Developing Countries*, London: George Allen & Unwin.

## **Part III**

## **Articles**



# Economic Growth in Bangladesh: Is There Any Hope?

Ashraf Uddin Chowdhury\*

*“ No country can devalue its way to prosperity” Larry Summers*

## Abstract

The neoclassical and the new growth theories developed against the backdrop of the prewar and postwar growth experiences respectively of the now industrialized countries have enriched the analytical basis of economic growth which in turn has driven home factually the importance of social and institutional factors to growth. Bangladesh, although has improved its growth performance since the 1980s and particularly in the 1990s, still remains a laggard with respect to the desired growth rate. The ability to make a marked improvement of growth performance critically hinges on the ability to improve various elements of institutions.

## 1. INTRODUCTION

IN 1820, the starting point of modern economic growth, the area that now forms Bangladesh constituted the sixteenth largest economy in the world by the size of the GNP. Excepting U.K., France, Germany, Italy and the U.S. all the Western capitalist countries were smaller than Bangladesh measured by the size of the GNP. At that time China was the largest and India the second largest economies. Japan and the U.S. were in the sixth and ninth positions respectively. The size of the Asian economies, however, did not imply commensurate affluence of the people as per capita income of these countries including Bangladesh were much below the per capita income of most of the Western capitalist and some Latin American countries.

In 2000, the GNP of the U.S. economy was about \$7300 billion and that of Japan was \$3400 billion at 1990 constant prices<sup>1</sup>

---

\*Professor of Economics, Dhaka University

<sup>1</sup>All subsequent figures in dollars are at 1990 constant prices.

These are roughly about 600 and 120 times higher from their corresponding figures in 1820. The American and Japanese economies are now number one and number two in rank. China and India came down to ranks seven and eleven respectively with about \$800 and \$350 billions of GNP. And Bangladesh slipped to the rank 53 with a GNP of about \$48 billion. The rise of GNP of these countries from their 1820 levels are respectively about 33, 14 and 12 times only. The performance of the U.S. and Japan, in respect of attaining higher level of per capita income is also superb. Per capita income of these two countries registers \$25900 and \$26800 in 2000 representing about 20 and 30 fold increase from their 1820 levels. The Western European countries also experienced similar, though not as much, progress. Whereas China, India and Bangladesh come out respectively with \$640, \$3400 and \$370.0 in this respect. Increase of per capita income of these countries in nearly two centuries is very dismal. While China has managed to increase per capita GDP by about 10 times, India and Bangladesh have been able to increase per capita GDP by only about 2.4 and 1.7 times respectively from their 1820 levels. It goes without saying that economic growth has made it possible for the Western capitalist countries specially the U.S. and Japan to rise to such a height of affluence while the lack of it has meant backwardness for the other Asian countries specially Bangladesh. The hope of a better standard of living of the poorer countries is very much bound up with the success of their efforts to achieve economic growth. For Bangladesh, economic growth is all the more important if the rising expectations following independence are not to be frustrated.

Bangladesh is passing through a critical stage of its way to the long cherished social peace and economic prosperity. The social condition is seriously vitiated by wide scale corruption, extortion of money by armed gangs, abduction, intimidation, robbery and various forms of violence etc. These social menace have spread to such a scale that many quarters have started doubting the capability of the society to achieve peace and prosperity. In this paper, we make an attempt to look into this issue by examining the link between social behavior-cum institutions and economic growth. This is done by drawing on historical growth process of the developed countries and results of some empirical studies from cross-country data.

## **2. HISTORICAL GROWTH, THEORY AND EVIDENCE**

For understanding the process of economic growth of the countries having undergone the experience, it is instructive to divide the period of growth into two broad parts: the first from 1820 to 1950 and the second from 1950 to the recent years. The first one is a period marked by the growth of the Western capitalist

countries. The second one is a period of accelerated growth for these countries and 'super-growth' of some East Asian countries.

## 2.1 Pre-war Growth

In the eighteenth or early nineteenth century, there was a series of improvements in technology and a rise in per capita output in England. Economic growth initiated in England spread to the Western Europe and then to North America, Australia and New Zealand. Japan had the beginning of the economic growth in the latter part of the twentieth century. There was no serious economic crisis and the capitalist economies were growing more or less smoothly in a stable economic and social environment in most of the time of the long 130 years of the first period excepting 1913-49 which was disturbed by rivalry, war and depression. Yet during this entire period, the per capita income of the Western European countries – U.K., France, Germany and the Netherlands together grew at a little more than 1.0 percent per annum. The performance of the U.S. in this respect was better.

The neoclassical growth theory was developed in the 1950s against the backdrop of this growth experience. Economic growth, having been a protracted and gradual one, was viewed as an evolutionary process rather than the result of conscious economic policy. The growth account, empirical counterpart of the neoclassical model, pioneered by Denison (1962, 1967) and Kendrick (1973, 1977) and continued most notably by Maddison (1987; 1995) and other techniques have brought to book a considerable number of sources of growth of which the three most important are:

accumulation of physical capital  
technological progress, and  
improvement of human skill.

There are three other elements which are also regarded as important. These are economies of scale, structural change, and the relative availability of natural resources.

Landes' (1969) statement that "the machine is at the heart of the new economic civilization" echoes the accounts that have assigned a central role of machine investment to economic growth. Until recently, modern quantitative studies like the growth accounting tradition attributed the lion's share to technological progress. The assertion that technology embodied in machine is "the lever of riches" is reflective of this line of thinking. As regards the importance of human capital, first stressed by Schultz (1961), it is the key input to the research sector, which generates new products or ideas that underlie technological progress. And a country with greater stocks of human capital experience more rapid rate of introduction of new goods and tends to grow faster.

The factors mentioned above are called proximate elements of growth. The effectiveness of these factors depends on the availability of appropriate social behavior, policy and institutions – the deeper layer of causality, which support all proximate sources and the growth they promote. Economic historians in particular emphasized the role of these factors. Among others, Rostow (1960), Lewis (1955) and Hagen (1960) attach important role to socio-cultural values and institutions to economic performance. In the U.S. and Western Europe economic growth took off after the establishment of necessary political and social institutions. The spread of growth from England to Europe and America was facilitated by the presence of compatible socio-cultural values and institutional arrangement. However, a coherent analysis to link socio-cultural and institutional factors to economic performance was lacking. The neoclassical theory thus remains institution-free – there is no particular place in the structure for labor unions, banking systems, schools, legal systems, regulatory and enforcement mechanisms.

## **2.2 Post-war Growth**

Post-war growth process is generally examined for period 1950-73 and then from 1973 onwards. The period 1950-73 is known as the ‘golden age’ of economic growth. This is because this period witnessed growth rates which were unknown in the entire recorded history of economic growth. Per capita income of Western Europe- U.K., France, Germany, and the Netherlands together grew at an accelerated rate of about 4.0 percent per annum. The performance of the U.S. economy in this respect was somewhat lower. The most dramatic change took place in East Asia. East Asian countries like Japan, Korea, Taiwan, Hong Kong and Singapore which did not experience a protracted and gradual process of economic growth as the Western countries did, had their growth process condensed into a short period. These countries experienced astonishing growth rates of their GDP of about 7.0 to 10.0 percents per annum during 1950-73. Eichengreen’s study (1995) demonstrates that the elements of Europe’s growth miracle – wage moderation, high investment and rapid export growth – were delivered by a tailor-made set of domestic and international institutions. These institutions solved commitment and coordination problems and without these neither wage moderation nor the expansion of international trade would have taken place. Also in East Asian countries, establishment of necessary institutions preceded the rapid growth: Japan was able to catch-up with the West after it had undergone a deep institutional transformation around 1867.

The new growth theory emerged in the 1980s with the pre and post growth experience at the background. This theory is characterized by several aspects. Of them the one most relevant for our present purpose is the crystallization of earlier ideas pertaining to the significance of the role of societal behavior and the

influence of institution to economic performance. It was left to Douglas North (1990) to theorize the connection of these ideas with economic growth and thereby assert that “they are the underlying determinants of the long-run performance of economies”. The sparked interest of the World Bank in the institutional reforms of the developing and the emerging economies owes to this development.

North has broadened the concept of institutions by defining them as humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of three essential elements – formal rules (constitutions, laws, regulations), informal constraints (conventions, norms of behavior and code of conduct) and enforcement characteristics. Effective institutions reduce uncertainty in human exchange and provide a framework for low cost transacting. Empirical verification of the theory is by now a growth area in itself.

### **2.3 Empirical Evidence of Institutional Influence**

In recent years, empirical verification of institutional influence on economic performance has experienced a renaissance. Various aspects of institutional characteristics have been put into test to capture their effects on growth. We take up only a few of them that are of particular interest from our point of view. These are the following:

#### *(a) Corruption*

In its simple definition, corruption consists in abusing official power for private benefit. The most common form of corruption is taking bribe. Mauro's study (1997) reveals evidence to the effect that higher costs caused by corruption acts as disincentive to investment, and thereby reduces economic growth. There are important fiscal effects of corruption too. Corruption leads to increase in public investment because concerned government officials, to obtain bribe, manipulate public investment projects. On the other hand, corruption reduces government revenue for its effect on tax administration, thus reducing the ability of the government to carry out the needed public expenditure. Corruption distorts allocation of resources and encourages improper allocation of human capital. The talented young people are encouraged to become rent-seekers rather than entrepreneurs and they are prone to allocate their energies in counterproductive rent seeking.

#### *(b) Extortion of Money*

Extortion of money by armed gangs in the form of toll, subscription etc. is more coercive and creates more excess burden than does corruption. The act of

extortion entails uncertainty and insecurity because of its random and violent nature and has more debilitating effect on growth than simple corruption (Tanzi 1998)

*(c) Nepotism and Politicization of Government Institutions*

An efficient, disciplined and incorruptible administration is essential to effectively carry out the basic functions and the role of the state. Nepotism and politicization of government institutions lead to loss of efficiency and discipline in the administration. Instead of being loyal to work ethic and integrity, the favored persons tend to become more loyal to their promoters and allocate their energies to appease them and their lackeys. If politicization is large-scale, the quality of the institutions is seriously affected. Knack and Keefer (1995) and Aron (2000) found significant relationship between institutional quality and economic growth.

*(d) Violation of the Rule of Law*

When social menace like hatred, animosity and distrust between various groups, social organizations and political parties reach a high level and organized crimes, violence, abduction, killings are rampant, the situation is an anarchic one - absence of the rule of law. Such a situation discourages investment – local and foreign. A state which performs its core functions like maintaining law and order well provides a congenial framework for its citizens to save and entrepreneurs to take risk and invest with confidence. The countries which are now developed ones, had long ago reached a high level of law and order besides other institutional attainments (Geiger 1989).

### **3. ECONOMIC GROWTH: BANGLADESH SCENARIO**

#### **3.1 Conceptual Issues**

To comment on the state of economic growth of Bangladesh, it is instructive to spell out some relevant concept and issues. **First**, economic growth in common parlance is referred to as percentage change of GNP over a period with little or no consideration for the length of time period. In fact, it is a long-term concept. For our present purpose, it is instructive to use Hagen's (1960) notion who conceptualize it as a period which has witnessed the occurrence of steady technological progress in any given society and the behavior pattern of the society promises the continuation of the technological progress. If this happens the society in question has solved the fundamental economic problem and can be regarded to be "on the way" so that marked change occurs during each decade. Hagen makes four classifications of countries according to their status of economic growth.

- Group 1: Certainly growing – countries in which growth has continued for four decades or more
- Group 2: Very probably growing- countries in which growth is noticeable for three decades or more
- Group 3: May be growing- countries in which growth is noticeable for less than two decades, so that it is not clear whether growth is a continuing characteristic of the society.
- Group 4: Not growing- countries, which do not fulfill the minimum requirements of group 3.

Hagen did not lay out any specific figure to represent the typical growth rate. Arthur Lewis (1955) and Simon Kuznets (1965) put the figure at about 2.0 percent per capita based on pre-war growth experience which is an outdated estimate. The desired growth rate put forwarded by the World Bank Country Study (1995) seems to be in line with Hagen's conceptualization. The essence of the study is that Bangladesh is required to undergo a sustained growth of over 4.0 percent per capita for a decade in order to enable an average poor Bangladeshi to cross the poverty line. **Secondly**, the issue of time horizon in growth process is important. Studying growth as the trend of GNP over a substantial time span involves eliminating short-term fluctuations. However, if the purpose is to see the growth process as well as to investigate whether growth accelerate or decelerates over time, the differences in growth rates across sub-periods need not be averaged out. In fact, it may be desirable to relate long- term to short term behavior, since the long term is only a succession of short terms.

### 3.2 Growth facts

Information presented in the following table summarize growth pattern in Bangladesh Economy.

<i>Per Capita Per Annum GNP Growth Rate of Bangladesh</i>								
Period	1913	1950	1960	1970	1980	1991	1996	1980
	1950	1960	1970	1980	1995	1998	2000	2000
Grow Rate	-0.30	-	1.0	4.0*	2.2	3.2	3.5	2.5
				6.0*				

Source: Maddison (1995) for 1913-1950; UNDP (various issues) for other years  
Growth rates of 4.0 and 6.0 are for periods 1972-80 and 1972-75 respectively.

We leave out the 1970-decade because increase in GNP of most of this period cannot be considered to represent genuine growth; the growth represents recovery to the prewar conditions, a case of Okun's Law. Following this, the period 1980-2000 of two decades witnessed an annual average per capita growth rate of 2.5 percent. Although this growth rate is higher than all previous recorded records, it falls short of the desired growth rate by about 1.5 percent and therefore does not qualify to represent economic growth we are talking about. This sluggish growth

is in consonant with lacklustre technological improvement or efficiency gain of the period. This is reflected by the fact that total factor productivity (TFP) contributed only 8.7 percent to annual growth of GNP during 1982-88 against corresponding figures of 32.0, 36.0 and 12.0 respectively for India, Pakistan and Sri Lanka (Fry 1991). However its significance to growth during 1980- 97 was found to be of no consequence (Chowdhury 1999). This implies that the apparent economic growths have been input-driven.

It is of interest to see growth performance in the sub-periods of the decades under investigation. One can see gradual improvement of growth performance in the successive sub-periods with a 3.5 percent per capita annual growth in the last sub-period 1996-2000 and about 4.0 percent in the fiscal 2000-2001. Many analysts are of the opinion that if sociopolitical environment of the country were more congenial, the growth rates would be significantly higher.

### **3.3 Sociopolitical Impediments**

Social instability caused by corruption, cheating, extortion of money, robbery, abduction, eviction, violence at meetings, processions, hartals etc. and other organized crimes form an important component of daily news of the local dailies in recent years. These untoward events have spread to such a scale that Bangladesh hit newspaper headlines recently by being one of the most corrupt and crime hit countries in the world. The most worrying aspect of these phenomena is that these menaces have been on the rise without any sign of being abated. This has cast a shadow of gloom in the society.

The economic effects of various sociopolitical variables are evidenced in the various studies mentioned above. These findings are universal in respect of their effects on economic growth and policy implications. In the case of Bangladesh, the negative effects of these variables on economic performance has been mentioned by experts and donor agencies on many occasions. About 2.0 to 3.0 percent GDP growth rate per annum is reportedly sacrificed at the altar of corruption alone. This would imply that a conservative estimate of the adverse effect of the social malpractice would be quite large indeed.

There are different views, opinions and also theories regarding the causes of corruption and other malpractice. One can muse over these. But in the background, there is the state in totality of its actions. The actions are carried out by many agencies that constitute the government and the administration. The government and the administration, to a great extent, create the environment and the incentives for various malpractices. The problem is compounded because often rule is overruled and directives take precedence over rule and law.



## 4. SUMMARY AND CONCLUSION

### 4.1 Summary

**In 1820**, the area constituting Bangladesh now was the sixteenth largest economy in the world with a GNP of little over \$3.0 billion and per capita income of about \$160.0 in 1990 prices. Excepting U.K., France, Germany, the Netherlands, Italy and the U.S., all the Western capitalist countries were well below Bangladesh in respect of the size of GNP. However, per capita income of Bangladesh was lower than per capita income of most of these and some Latin American countries.

**In 2000**, the GNP of Bangladesh stands at \$48 billions and per capita income at \$370.0

The GNP and per capita income of the U.S. in the same year are \$7300 billions and \$25900 respectively. The Western European countries also experienced similar rise, although not as much, in their national income and per capita income. The rise of the Western capitalist countries to such heights of affluence owes mostly to their economic growth while lack of economic growth has meant backwardness for Bangladesh.

Economic growth first took off in England in the eighteenth century and subsequently spread to other European countries, North America, Australia, New Zealand and Japan. Western European countries grew at about 1.0 percent per year in per capita terms during 1820-1950. The performance of the U.S. economy was better during this time. These countries experienced protracted, gradual growth process for about 130 years preceding 1950 and this process of growth was viewed as evolutionary. The post-war period 1950-73, marked as the Golden Age of economic growth, is remarkable for accelerated growth of the Western European countries at about 4.0 percent per annum per capita and super-growth of the East Asian countries at about 7.0 to 10.0 percent per annum.

A host of factors contributed to the historical growth. These factors are broadly of two types: the proximate sources and the ultimate sources of growth. The three topmost important proximate sources are (a) accumulation of capital (b) technological progress, and (d) improvement of human skill. The ultimate sources of growth are the sociopolitical conditions, which support and promote the proximate elements of growth. The most prominent of these ultimate elements are behavior pattern of the society and its institutions. Today's developed nations had established congenial social culture and necessary institutions before their economic growth took off in the eighteenth or early nineteenth century. The post-war growth period is characterized by conscious economic policy – international and domestic institutions were created with the Bretton Woods system to build up

war-torn economies which brought high returns to these countries. Yet the neoclassical growth theory remains institution-free. It was left to the new growth theory to acknowledge the significance of institutions.

The role of institutions in promoting growth in the developing and emerging countries has sparked renewed interest in recent years. Empirical investigation into the effects of various institutional variables has been revealing. Studies relating to corruption finds that higher costs caused by corruption reduces investment and thus reduces growth. It also imposes fiscal burden on the government by reducing revenue from taxes and fees and increasing public investment cost through manipulation to get bribes. Extortion of money is more burdensome than corruption because of its randomness character and violent nature. Small and medium traders and entrepreneurs are the easy prey of these practices. Politicization in various government organizations seriously affect efficiency and discipline and become counterproductive. Failure to maintain a reasonable level of law and order- a core function of the state has debilitating effects on economic performance.

These findings are universal in terms of their adverse effects and policy implications. For Bangladesh, corruption alone is reported to have been a source of loss of GDP growth rate of the order of 2.0 to 3.0 percent per annum – a great drain on our national income. This is indicative of the order of national income we are sacrificing on account of the institutional weakness.

Economic growth, a long-term concept implying sustained growth of per capita income at a rate of about **4.0** percent per annum for Bangladesh along with the growth of capacity, is yet to be visible. The annual average per capita income growth of **2.5** percent experienced in two decades during 1980-2000 falls short of the desired growth rate by about **1.5** percent per annum. The short-term successive per capita growth rates exhibited gradual improvements ending with **3.5** percent per annum in the 1996-2000 sub-period.

## **4.2 Conclusion**

Historical growth process which involved treading a long way on the part of the now developed countries has left important lessons and made available important ingredients e.g. technology, capital, skill etc. other countries who can shorten their way to prosperity by making use of the knowledge and ingredients. However, making use of the knowledge and ingredients is conditional upon the capacity of the nation, known variously as “initial conditions”, “social capability” etc. A very important element of these conditions or capability is high quality institutions. The downgraded quality of the institutions has robbed the nation of a sizeable rate

of economic growth, which appears to be of magnitude needed to fill up the necessary gap to put the economy “on the way”.

Lack of enforcement of rule / law etc. and downgrading of socio-cultural values and norms have, for the most part, contributed to the deterioration of the institutional quality.

Both of these – lack of enforcement of rule / law, and downgrading of socio-cultural values and motivation – have reinforced each other with snowball effect, the latter taking precedence over the former. Without significant improvement of these conditions, fruits of institutional reforms will be seriously circumscribed.

The government and the political party in power and other political parties, being the most influential in the society, should hold the key to reverse the downhill process of the institutional quality. Because the nation’s leadership is with these organizations and it is “leadership that will see a country through its crisis”. The important question that logically follows is that “ will the leadership do it?” or “is it capable of doing it?” Unfortunately, this is not the subject matter of this paper.

About thirty years have gone by for this nation. If we were in the Middle Age, marked by the lack of technological improvement and slowness of the speed of movement and activities, thirty years would be a short period. But the present time, marked by hi-tech and high speed, thirty years is a very very long time – about **1000 years** for a common labor of Bangladesh, judged by American productivity standard. Can we afford killing any more time?

Kenneth Boulding describes hope as a complex concept. In all its various meanings it implies optimism, opposed to pessimism, about the future. In its extreme form along pessimism, it is despair. Our position on the contour of hope depends on where our leadership will take us. If the leadership fails in its duty, history will “punish for not learning its lessons”.

### REFERENCE

- Aron, J. (2000), "Growth and Institutions: A Review of the Evidence," *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 1
- Chowdhury, A.U. (1999), *Sources of Growth in Asia: Lessons for South Asian Countries*; A Research Report, Institute of Asia Pacific Studies, Waseda University, Tokyo
- Denison, Edward F. (1962), *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before US*. Washington, DC: Committee for Economic Development.
- ..... (1967), *Why Growth Rates Differ?* Washington, DC: Brookings Institute
- Eichengreen, B. (1995), *Institutions and Economic Growth: Europe After World War II*
- In Crafts, A. and Toniolo, G. (eds) *Economic Growth in Europe Since 1945*; Centre for Policy Research, Cambridge
- Fry, M.J., (1991), *Domestic Resource Mobilization in Developing Asia: Four Policy Issues*", *Asian Development Review*, 9,
- Geiger, E.P. (1989), *Toward real Development in the Third World*, mimeo. , Palm Harbor, U.S.A.
- Hagen, E.E. (1960), "Some Facts About Income Levels and Economic Growth," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 42
- Kendrick, John W. (1973), *Productivity Trends in the United States, 1948 – 1969*. NY: NBER and Columbia University Press
- ..... (1977), *Understanding Productivity*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Knack, S. and Keefer, P. (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, November
- Kuznets, S. (1965), *Economic Growth and Structure*, London: Heinemann
- Landes, D. (1969), *The Unbound Prometheus*, Cambridge: Cambridge University Press
- Lewis, W.A. (1955), *The Theory of Economic Growth*, London: Allen and Unwin

Maddison, A. (1987), "Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies : techniques of Quantitative Assessment", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV, June

————— (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*; Development Centre Studies, OECD, Paris

Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 3, August

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

Rostow, W.W. (1960), *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press

Schultz, T.W. (1961), "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, 68

Tanzi, V. (1998), *Corruption Around the World : Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Working Paper

UNDP, *Human Development Report*, Various Issues

WB (1995), *Bangladesh: From Stabilization to Growth*; A World bank Country study, Washington, DC

....., *World Development Indicators*, Various Issues

# Demand for Electrical Power and Power Tariffs in Bangladesh- A Preliminary Appraisal

Muhammad Abdul Mannan Chowdhury\*  
A.J.M.Farooque\*

## Abstract

The business of electrical utilities in Bangladesh are incurring loss in public sector and rate differentials are a way of turning them into profitable entities. The paper estimates demand function of different groups of electricity consumers, to arrive at electricity charges based on differences in demand. The paper estimates relevant consumption function for residential and industrial (11 KV) customers with monthly data for Dhaka region. It finds that residential demand for power is more elastic than that of industrial demand. It tentatively recommends a basis of charging prices to the two groups using make-up on marginal cost, in order to ensure more electricity available at lower cost to customers. The paper briefly reviews the present state of regulatory policy in Bangladesh and ends with a few recommendations.

## 1. INTRODUCTION

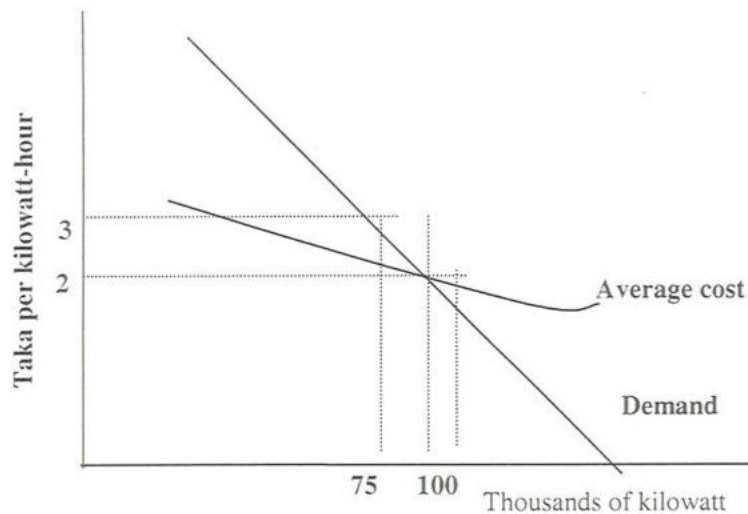
Competitive markets automatically determine what production costs and normal profits are, and the entry and exit of firms result in prices that just cover these. In the case of utility a government agency is to find out the appropriate costs, profits and prices (Weiss 1967: 103 Chowdhury & Farooque 2001:1).

In addition to production costs, the government agency or commission as a rule allows the utility company a return on its investment. After determining expenses, valuation of assets and rate of return, commission needs to arrive at a price that covers these. This in turn, depends on elasticity of demand. Commission often avoids a careful study of demand. It acts as if the elasticity of demand were zero so that a 10 percent decrease in rates would reduce total revenue by 10 percent (Weiss 1967:110).

---

\* Professor and Associate Professor respectively, Department of Economics, Chittagong University.

The effect of this assumption is shown in figure – 1. Rate is originally Tk. 3 and output is 75,000 kw. If it thinks that there will be no change to the quantity purchased when rates change, that is, elasticity is zero, it might arrive at a rate of Tk. 2.5 to reduce excess profit. But demand will eventually be up to the 100,000 kw level because elasticity is actually more than '0'. Excess profits will ensue and rate would be reduced again. Process would go on until after a few years it reaches Tk. 2. If rates, based on demand analysis is reduced from Tk. 3 to Tk. 2 in the first place, consumers would be benefited by lower rates and greater service sooner (Weiss 1967:110-11). If the company is incurring loss, reverse is likely to be true.



*Figure 1: Relationship between rate and demand of electricity (in KW)*

Power projects in USA that have priced electricity based on fairly elastic demand have had commendable results (Weiss 1967:111).

## 2. OBJECTIVES OF THE STUDY

The objectives of the paper are as follows:

- a) To briefly examine the principles governing determination of rates charged to customers by power companies and rate differentials, both in the private and public sector.
- b) To study pattern of demand, for electrical power, of residential and industrial consumers in Bangladesh with special reference to Dhaka region.
- c) To analyze policy implications of the study and recommend ways for a broad based study of demand for electrical power in Bangladesh.

Following the introductory section, part II gives the objectives of the study. Part III presents methodology of the study. In part IV principles of rate determination and rate differentials are outlined. Part V provides estimation and analysis of power consumption functions designed in this study and their policy implications. Part VI summarizes the present framework of regulatory policy and its probable future course, in so far as it relates to power tariffs in distribution and generation of electrical power in Bangladesh. Part VII presents the conclusions and recommendations of the study.

### 3. METHODOLOGY

The analysis is designed so as to enable us to explore the price - consumption relationship of electrical power using time-series data. It is based on monthly consumption of power by individual units (of household or industry) corresponding to different tariff rates over a period of years.

Two sets of price – consumption relationships are estimated, one for residential group of consumers and the other for industrial group of consumers. The study is carried out in Dhaka and its adjoining region.

In all the different cases of price - consumption relationship, two different alternative forms of consumption functions are estimated for each of the two groups. The selection of the most appropriate consumption function for each group is made on the basis of the value of the function's  $R^2$ , the coefficient of determination, and its conformity with *a priori* economic reasoning regarding relationship between price and quantity demanded. It might be noted that economic reasoning envisages an inverse relationship between price of a commodity and quantity demanded.

The functions are:

$$(i) \quad B = A + P$$

$$(ii) \quad \log(B) = A + \log P - t - t^2$$

Where  $B$  = consumption of power, in kilowatt-hour, per residential or industrial unit per month.

$P$  = monthly tariff rate in taka deflated by consumer price index.

$t$  = time; April 1997 as the origin of the axis of abscissa

In the demand function (ii), in order to account for additional factors – as variations in income-their impact on demand is expressed by a certain function of



time ( $t$ ). The last two terms ( $t, t^2$ ) in the demand function (ii) constitute a parabolic demand trend (Schultz 1938).

The quantity variables ( $B$ ) have been expressed in terms of consuming unit (residence or industry) by dividing sale of power in a category by number of consumers in that category during respective periods. The elasticity estimate of the linear function varies with variations in the level of tariff or price. For the average consuming unit, elasticity is estimated at the sample mean value of tariff, i.e.P.

Among the various non-linear forms, double log form is most extensively used. It has the advantage that the regression coefficient is the same as elasticity coefficient.

#### **Data Source**

The functions presented above have been estimated using monthly time series data for the period June 1992 to January 2001 (Annex 1 & 2). To this end relevant data have been obtained from secondary sources including commercial statistics of Dhaka Electric Supply Authority (DESA). Data on consume price index have been obtained from Monthly Bulletin of Statistics of the Bureau of Statistics.

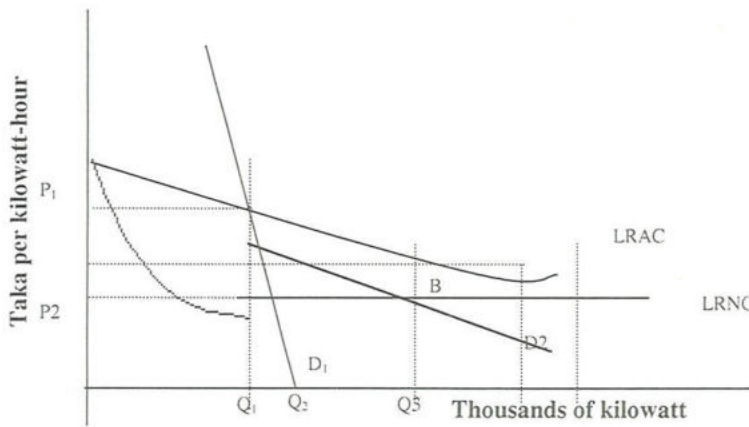
#### **4. RATE DIFFERENTIALS**

Electric utilities display decreasing costs with increasing level of output. If the price is set by the regulator equal to marginal cost, it would leave the utility at a loss. Therefore, tolls are based on long – run marginal cost, which include the cost of additional capacity that has to be built to meet additional demand at peak hours (Chowdhury & Farooque 2001: 4).

Power entities seldom charge the same rates to all customers. Commonly there are different rates for residential, commercial and various types of industrial buyers. Power companies are in a good position to maintain price differences of this sort due to the reason that it is not possible for users who pay low rates to resell to those who pay more (Weiss 1967:111-12).

Figure-2 presents a simplified analysis of the principles determining rate differentials. There are held to be two separable groups of customers, with respective demand curve  $D_1$  and  $D_2$ . The  $D_1$  customers could be provided alone at a uniform price  $P_1$  and their demand would justify the size of plant appropriate for producing an output  $Q_1$ . But such a price would fall considerably short of

optimality. There are some D1 buyers and an entire group of D2 willing to buy a great deal more, Q1Q2 and Q1Q3 respectively at prices Q3B covering the long run incremental costs of that additional output. For simplicity D2 curve is drawn with its vertical axis at Q1 and therefore, the power consumed by D2 customers should begin at Q1.



*Figure 2 : Principles determining rate differentials*

Given a separation of D1 and D2 customers, price differentials would be an improvement over the uniform P1 price to all. If a lower price P2 is set for D2 customers it would be possible to pick up their business and earn from it revenues sufficient to cover the full additional costs of supplying them. The unchanged P1 price to the D1 customers on their Q1 output and the P2 for the Q1Q3 output to the D2 customers will together cover average total cost (ATC) (Kahn 1988: 138-9).

Public utility companies should be induced to ask different customers to contribute to common cost over and above the costs of delivering to them separately on the basis of their respective abilities and willingness to pay or the value of the service to them. (Khan 1988: 140). To achieve efficient allocation of resource, prices to each category of users are to be set at the respective marginal cost of serving them. In a decreasing cost industry it might leave the companies with a loss. In this situation, postulates of welfare economics indicate that the prices of the various services are to be marked up above MC in inverse proportion

to their elasticity of demand. This prescription stems from the idea that the optimal pricing scheme will be one that maximizes the surplus of all consumers taken as a group, subject to the constraint of raising sufficient revenue to cover total costs.

## 5. ESTIMATION OF DEMAND EQUATIONS AND POLICY IMPLICATIONS

The best tariff consumption function for each of the two groups- residential and industrial customers- has been selected, out of the two forms described above, on the basis of R<sup>2</sup>, or coefficient of determination, and on the basis of consistency with a priori economic reasoning meaning an inverse relationship between tariff and demand (see Part III above). The alternative equations and their corresponding estimates are given below in Table-1.

In the case of residential customers the linear equation (i) is the relevant equation (see part III above). Relation between tariff and power consumption is inverse and

**Table 1 : Best Tariff Consumption Functions and Coefficients- Dhaka Region.**

Consumer category	Best Equation	Variables	Coefficients	t value	R <sup>2</sup>
Residential	(i)	P	- 1152.5	- 3.625*	0.14
		Constant	515.24	7.414	
Industrial (11kv)	(ii)	P	- 0.11	- 1.06	0.41
		t	- .28E - 03	- 6.36	
		t <sup>2</sup>	- .06E - 04	- 3.00	
		Constant	10.687	84.05	

Source: Annex 1 & 2

\* Significant at 1% level

therefore is consistent with economic reasoning. However, value of R<sup>2</sup> is not large. Only 14 percent of the variation in consumption of power is explained by tariffs. It implies that other factors, such as income, are also instrumental in determining demand for power. It should be noted, however, that data based on aggregate values on residential demand do not account for changes in distribution of household by income size overtime. Therefore, due to aggregation of data incorporating all households, effect of changes in distribution of household by income size is not taken into account by the estimates of consumption function

above. The value of the coefficient P1, that is tariff, is significantly different from zero, as indicated by t-value (Table-1). It indicates that influence of tariff on power consumption is significant.

In the case of industrial consumers, the double logarithmic equation (ii) is appropriate. Value of R2 is fairly large. Relationship between tariff and power consumption is inverse. Unlike residential consumers, though tariffs are not significant as an explanatory variable of power consumption. It is likely that other factors, as input prices, profitability, etc. exert greater influence on power consumption in industries.

### **Elasticity Estimates**

Price elasticity estimates for residential and industrial units are provided in Table-2. Elasticity estimates underline certain tentative features First, the price or tariff elasticity estimates are negative for both industrial and residential units.

**Table 2 : Price Elasticity of Demand for Power**

Customer Category	Elasticity
Residential unit	- 0.95 *
Industrial unit	- 0 .11

Source: Table-1

\* Elasticity estimated at sample mean value of P.

Second, estimates of elasticity are higher for residential consumers than for industrial units. In other words, residential demand, though less than unity, is more elastic than industry's demand. Industrial demand for power is apparently inelastic.

Relatively greater value of elasticity of residential customers is explained by the likely presence of large number of households with fixed or lower income, for whom cost of electricity represent a fair share of their budget. Presence of alternative uses of electricity, which might be pruned in response to higher tariff, also explains the higher estimates of elasticity of residential customers. In case of industrial customer low elasticity estimate and low significance is probably explained by the cost of electricity to industrial units, which probably comprise a smaller share of the budget that includes other costlier inputs.

### **Policy Implications**

Policy implications of the above findings should be studied with caution. The present analysis is based on aggregate data and any aggregation means loss of information. Range of variation of the independent variable, P or tariff, is too narrow and the analysis covers a relatively short period of time. Nevertheless, a cautious appraisal of the implications of these preliminary results can be outlined.

In power utilities if marginal cost is lower than average total cost per unit, as in a decreasing cost industry, and prices are at the former level, total revenues will be less than total cost (Kahn 1988:130). In Bangladesh the problem is compounded as some of the prices are set below long-run marginal cost (M/o Planning 339). The problem might be resolved by price discrimination, which is acceptable in principle (Kahn 1988:131) Perfect price discrimination involve fashioning charges according to what each unit of traffic will bear. The basis is difference in demand. In reality and in rough approximation, it is the way private business or natural monopolies determine their differential charges - on the basis of the respective elasticity of demand of their various group of customers. (Part- IV above).

Economists have advocated that the long-run marginal costs be identified and rates be above those respective costs by whatever percentage required to generate the necessary aggregate revenues. It is to be noted that since the difference between marginal and average revenues will be greater the less elastic is demand, the company will charge a higher price or mark up in the market with less elastic and a lower price or mark up in the market with more elastic demand (Stigler 1968: 209-13 Kahn 1988:141).

In view of the above the residential customers having more elastic demand are, justifiably, to be charged a price with a smaller mark up above the respective long-run marginal cost of serving them. In comparison industrial (11kv) consumers with an in-elastic demand, could be charged larger mark up above marginal cost, in accordance with the notion that sellers give price to different markets based on what it will bear.

This also implies that the industrial or other customers who are being discriminated against need not be injured as the lower rate to residential consumers-permit fuller use of existing capacity (part IV above). If the additional output due to lower rate or mark up cover anything more than the additional cost it entails, then residential customers are making contribution to the common costs that others would otherwise have to bear by themselves.

A group of customers would be less costly to serve if it had a large off-peak demand requiring no additional plant. Rate discrimination, according to peak and off-peak hours, might, in this case, ensure profitable working of the company. Rates of off-peak customers might be set in order to maximize their contribution to overhead costs, thereby reducing cost and prices to others or increasing net revenue. An efficient rate differential would entail estimation of respective elasticity's of peak and off-peak customers. Limitation of time and resources precluded an analysis along this line in the present paper.

## **6. REVIEW OF REGULATORY POLICY - PRESENT AND FUTURE**

An earlier paper by the present authors recommended the formation of a regulatory commission for power sector in Bangladesh (Chowdhury & Farooque 2001: 19).. Confirming the recommendation, government has in the meantime approved the formation of a regulatory commission for energy. The major purpose of regulation is control over entry and approval of tariffs, although exact definition of the proposed commission's function awaits further appraisal.

Investment experts tend to find the regulatory process as a decade or two long transitory phase following which a period of partial deregulation is likely to follow. This is particularly applicable to power generation where a number of private generators obtain liberalized access to the system and bid in auction. Regulation of tariff with respect to transmission and distribution is likely to remain, even after transitory phase, as monopoly will prevail in these sectors.

Apparently, deregulation (of generation) implies opening the industry to free entry while incumbent companies remain regulated as to the rate structure. Tendency of the regulator, in this case, is to protect customers from eventual increase in prices with political overtones- like basic residential rates. Of late, there is a trend in the West toward the admission of competition in public utility markets. Critics have debated the dilemmas and distortions of a mixed regime of regulation and competition. Among other drawback, a major problem is that regulation of incumbent companies in the presence of freedom of entry of unregulated competitors introduces many distortions (Kahn 1988: XXXV).Further, there is the apprehension that the regulated monopolies may use their control over bottleneck facilities, distribution and transmission system, to deny rivals a fair access to customers.

It should be noted, however, that competition following deregulation is likely to result in substantial price reductions, as the experience elsewhere in the West indicate. Competition imparted discernible effect on the structure of rates, rather

than on their average levels. It forced individual rates into alignment with marginal costs, with a few rates going up and others going down. (Kahn 1988 XVIII- XIX).

### **Competition and Regulation**

The foregoing study of demand for electrical power and its policy implications apply both to public and private entities. During the last decade, there was a genuine tendency in Bangladesh toward the admission of private enterprise into public utility sector. Power generation was opened to independent power producers (IPPs), though distribution remain a domain of public entities like Dhaka Electric Supply Authority (DESA) and Power Development Board (PDB) with rural distribution assigned to PBS, a cooperative aided by Rural Electrification Board (REB).

An earlier paper analyzed the comparative performance of PBS, a cooperative, and DESA, a government entity. The performance of PBS in terms of lower system loss and improved billing and collection indicated that cooperative perform relatively more efficiently and profitably than public entities. A policy of introducing privatization of distribution of electricity, the paper recommended, would be a step in the right direction (Mannan and Faqooque 2001: 15 - 19).

Competition entails construction of generating facilities by IPPs to provide power on a competitive basis to any or all distribution companies. In a competitive environment, distributors buy electricity at competitive prices from power producers outside their franchise territories. The present reforms in Bangladesh are amply short of full competition. There is a lack of unanimity as to the extent of competition to be permitted. A reason is that commission or the public alike are likely to be unwilling to permit rate structures aligned with marginal costs that unregulated competition would enforce to the extent this would entail increases in the politically sensitive charges - basic residential rates. It is to be noted that residential customers presently account for a major segment of electricity distributed in the country.

The two principal institutions of social control in a private enterprise economy are competition and regulation. Either one of these cannot always be relied on exclusively. The proper approach would be the best possible combination of the two.

In the near future the overwhelming majority of transactions in power utilities is likely to remain regulated. Tariff or price setting by enterprises generating and

distributing power will remain a principal aspect of regulation. The extent of regulation, though, remains a subject of debate, with reference to the legal and economic principles governing it. The primary task of the proposed regulatory commission in Bangladesh should be to ensure legal and constitutional safeguards for protecting the investors as well as public interest.

## **7. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS**

### **Conclusion**

Electrical utilities in Bangladesh are incurring losses due to, among other factors, inadequate tariffs and cost escalation caused by system loss. In this case, rate differentials or rate discrimination is a way of turning the enterprise into profitable entity or of avoiding loss. The present paper studies demand for electrical power of residential and industrial consumers in Bangladesh, with special reference to Dhaka region. The purpose of the paper, which is a sequel to an earlier paper on regulatory policy, is to help provide estimates of demand function for different groups of customers and for different hours of day to the policy makers, in order to assist in arriving at charges for each group of customers based on differences in demand.

The paper outlines the principles governing rate determination and rate differentials, in regard to power tariff to different groups of consumers. It analyses the justification for markup of prices of the various services above respective marginal cost based on their elasticity's of demand.

The study estimates the relevant consumption function for residential customers and industrial customers (11kv) using monthly data for Dhaka region, denoting the best function on the basis of coefficient of determination and a priori economic reasoning.

The study finds that residential demand for power is more elastic, though less than unity, than industrial demand. Industrial demand is apparently inelastic. Based on these elasticity coefficients it is tentatively recommended that the residential customers be charged a price with lower mark up above marginal cost of serving them, compared to industrial customers. The industrial customers be charged a relatively higher markup in accord with what the traffic will bear. It would ensure that residential customers would be contributing to the common costs that others would otherwise have to bear by them- selves.

The paper briefly reviews the state of regulatory policy in Bangladesh at present and in future. It notes the trend in the West and in Bangladesh toward admission



of competition in public utility market and outlines its advantages and drawbacks. The paper concludes with a few recommendations including the need to undertake a more broad-based study of demand for electrical power of major categories of consumers in Bangladesh over a longer period of time relative to the present study.

### **Recommendations**

1. Tentative recommendations of the present study is to charge residential customers on an average a smaller markup and industrial customers a larger markup above their respective marginal cost (long-run) or present tariff level.
2. In setting rates for industry, industries requiring protection are to be charged lower tariffs with provision for internal subsidization.
3. A broad-based study of demand for power is undertaken for major categories of consumers in Bangladesh and for peak and off peak hour covering a longer period of time relative to the present study.
4. The proposed study should incorporate study of residential demand, with disaggregated data, by household income and location (rural or urban).
5. A pilot study in a limited geography area or zone be carried out as a prelude to the proposed broad-based study of demand. It will illuminate methodological aspects, like appropriate determining variables in the consumption function.

**Annex- 1*****Power Consumption by Industrial  
Unit in Dhaka Region***

(1) Deflated Price (Tk. per kilowatt hour)	(2) Electricity consumed Per Industrial unit (kilowatt hour)
0.28	52795
0.32	51373
0.32	50341
0.32	48734
0.32	48633
0.32	48532
0.32	48365
0.31	53135
0.31	53850
0.31	53373
0.31	53715
0.3	48858
0.3	47173
0.29	47340
0.3	41818
0.29	48963
0.35	54397
0.29	52500
0.28	56736
0.28	58619
0.28	58407
0.28	56582
0.28	57045
0.28	54536
0.28	51283
0.25	50199
0.31	43373
0.32	49797
0.28	51740
0.28	55936
0.28	55681
0.29	57697
0.28	58715
0.28	56500
0.31	55881
0.31	51470
0.31	48591
0.34	48233
0.33	37060
0.33	48821

(1)	(2)
0.34	46865
0.34	52776
0.34	54130
0.37	56015
0.32	57121
0.33	55009
0.35	49825
0.32	50064
0.32	46097
0.32	44379
0.32	39311
0.32	46865
0.32	44408
0.32	49208
0.32	48360
0.31	50372
0.3	49408
0.31	45720
0.3	50510
0.3	47436
0.3	43887
0.3	37619
0.3	37124
0.3	44713
0.3	45997
0.29	47527
0.29	30311
0.29	46303
0.3	46324
0.29	45007
0.29	46274
0.28	43627
0.28	42043
0.29	38625
0.28	40087
0.28	41613
0.14	43242
0.29	45687
0.29	43803
0.29	47475
0.29	47568
0.29	44410
0.28	43543
0.28	40330
0.29	36666
0.29	38638

Source: DESA 2001

**Annex- 2*****Power Consumption by Residential  
Unit in Dhaka Region***

(1) Deflated Price (Tk. per kilowatt hour)	(2) Electricity consumed Per residential unit (kilowatt hour)
0.25	192
0.24	210
0.24	206
0.24	204
0.24	204
0.24	204
0.24	202
0.24	240
0.24	247
0.24	244
0.23	249
0.23	210
0.23	199
0.22	207
0.22	194
0.22	211
0.23	244
0.23	253
0.23	261
0.22	255
0.22	256
0.22	246
0.22	262
0.22	220
0.22	206
0.22	215
0.22	198
0.22	239
0.22	234
0.22	248
0.22	261
0.22	278
0.22	280
0.22	285
0.22	274
0.22	237
0.22	232
0.22	239
0.22	194
0.22	242
0.22	238
0.22	271

(1)	(2)
0.22	286
0.22	293
0.22	290
0.22	288
0.22	301
0.22	242
0.22	236
0.22	256
0.22	214
0.21	251
0.21	242
0.22	280
0.22	290
0.22	295
0.21	291
0.21	272
0.21	316
0.21	291
0.21	279
0.21	264
0.21	258
0.21	316
0.21	304
0.21	316
0.21	354
0.21	348
0.21	356
0.21	333
0.21	293
0.21	257
0.2	238
0.21	220
0.21	219
0.21	252
0.1	284
0.21	300
0.21	306
0.21	478
0.21	434
0.21	326
0.21	334
0.21	336
0.21	306
0.21	258

Source: DESA 2001

## REFERENCES

- Bangladesh Bureau of Statistics. *Monthly Statistical Bulletin* (Various Issues). M/O Planning, Dhaka.
- Chowdhury, M.A.M. and Farooque, A.J.M., "*Regulatory Policy and the Problems of Power Distribution in Bangladesh: A Case Study of DESA and PBS*". Paper presented in a seminar organized by BEA and Economics Department, Univ. of Chittagong. 2001. pp. 1-20.
- Dhaka Electric Supply Authority (DESA). *Commercial Statistics*. Dhaka. 1997 & 2001.
- Islam, Nurul, *Studies in Consumer Demand*. Bureau of Economic Research. Dhaka. 1965.
- Khan, A.E. *The Economics of Regulation*. Jhon Willey and Sons, N. Y., 1988. pp. XVIII-141.
- Ministry of Planning. *Fifth Five Year Plan*. Govt. of Bangladesh. Dhaka, 1997.
- Schultz, Henry. *The Theory and Measurement of Demand*. Chicago, 1938.
- Stigler, G.J. *The Theory of Price*. McMillan, N.Y. 1968. pp. 209-13.
- Weiss, L. *Case Studies in American Industry*. John Willey and Sons, U.S.A., 1967. pp. 110-12.

# Sources of Growth, Sturctural Change and the Role of Support Services to Fishery Sector in Bangladesh

Md. Belayet Hossain\*

## Abstract

The study identifies the sources of growth and analyzes the structural changes that have taken place in the fishery sector. It further investigates the factors determining the growth of aquaculture production. The estimate of growth shows that fishery sector grew at a much higher rate compared to the growth of other sub-sectors of agriculture as well as the growth of whole economy. As a result the share of fishery sector to GDP increased systematically over time. A remarkable structural change has been noticed in the fishery sector. The share of culture fishery, particularly pond fishery increased dramatically at the cost of capture fishery. Public investment shows vital role to the growth of culture fishery. Support services in the form of extension, aquaculture technology, credit contributed significantly to the yield of culture fishery. However public investment is found biased against fishery sub-sector.

## 1. INTORDUCTION

Fish, as resource is one of the few renewable resources available in Bangladesh. But until recently, fishery sector did not get enough attention in the country. Issues of the sector used to be looked from the sectoral perspective. The role of fishery sector was either over-looked or under-estimated in the past. However, the notion is about to change now a day. Recently considerable concern and interest have been developed at national and international level about the role and importance of fishery sector in the economy.

Fishery is one of the growing sectors in the economy. It contributes significantly to earn foreign exchange. The value added of this sector (from the national point of view) is considered to be about 100 per cent. Furthermore, the sector has

---

\* Professor, Dept. of Economics, Chittagong University

substantial forward and backward linkages. As a result, it has been identified as one of the few potential sectors in the country.

Bangladesh is the fourth largest producers of aquatic products in the world. It produced 1.655 million m.tons of aquatic products in 1999-2000 (DOF, 2001). Both domestic demand as well as export demand have been growing. Increase in domestic demand has been attributed to increase in population and increase in per capita income.

The economy has undergone successive reforms in the form of structural adjustment and trade liberalization. The share of agricultural sector to GDP has been declining since eighties. It was 26.53 in 1989-90 and decreased to 20.29 in 1998-99 (BBS, 2000). Along with the declining role of agriculture, there exist structural change within agricultural sector. Crop sector used to make overwhelmingly contribution to agriculture. Its share to GDP gradually declined from 20.58 in 1989-90 to 15.29 in 1998-99. In contrast to the declining role of agriculture, fishery sector grew at much higher rate than the growth of agriculture as well as overall economy. Consequently, the share of fishery sector to GDP gradually increased over time.

Given the significant growth of fishery sector and its contribution to the national economy, there is yet more to achieve as the sector has great potential. With remarkable growth of fishery sector, many questions may emerge. They are: What are the main sources of growth of fishery sector? What are the factors that affect the growth of this sector? How does policy incentive, institutional environment and support services contribute to the growth of this sector? Can the growth of fishery sector help to reduce income distribution and food security as most of the traditional fishermen belong to poorest section of the community?

Thus the objectives of this study are to:

- (a) Present an overview of the changes in policy incentives, institutional environment and support services in fishery sector over the last two decades.
- (b) Estimate the growth of fishery sector in terms of both value added and production.
- (c) Identify the sources of growth of fishery sector.
- (d) Examine the structural changes in fishery sub-sector (if there is any).
- (e) Investigate the factors determining the growth of aquacultural production.
- (f) Evaluate the public investment policy to fishery sector.



- (g) Analyze the impact of the growth of fishery sector on food security and income distribution.

## **2. METHODOLOGY**

### **2.1 Theoretical Framework**

The study attempts to see the role of national policy environment on fishery and aquaculture sector. Policy incentives, institutional environment and support services constitute policy environment. Appropriate policy environment can increase absolute and relative profitability. Changes in the profitability can also help to innovate new technology and to adopt existing technology. That is, appropriate policy environment can increase efficiency, productivity and thereby can contribute growth of the sector as demonstrated in Figure –1.

Policy incentives include both macro policies and sectoral policies, which have implications for fishery sector. Institutional environment includes laws, rules, regulations, organizations etc. that determine the right to use fishery resources, particularly land and water. Support services include credit, research and development (R&D), training, extension services, infrastructure etc.

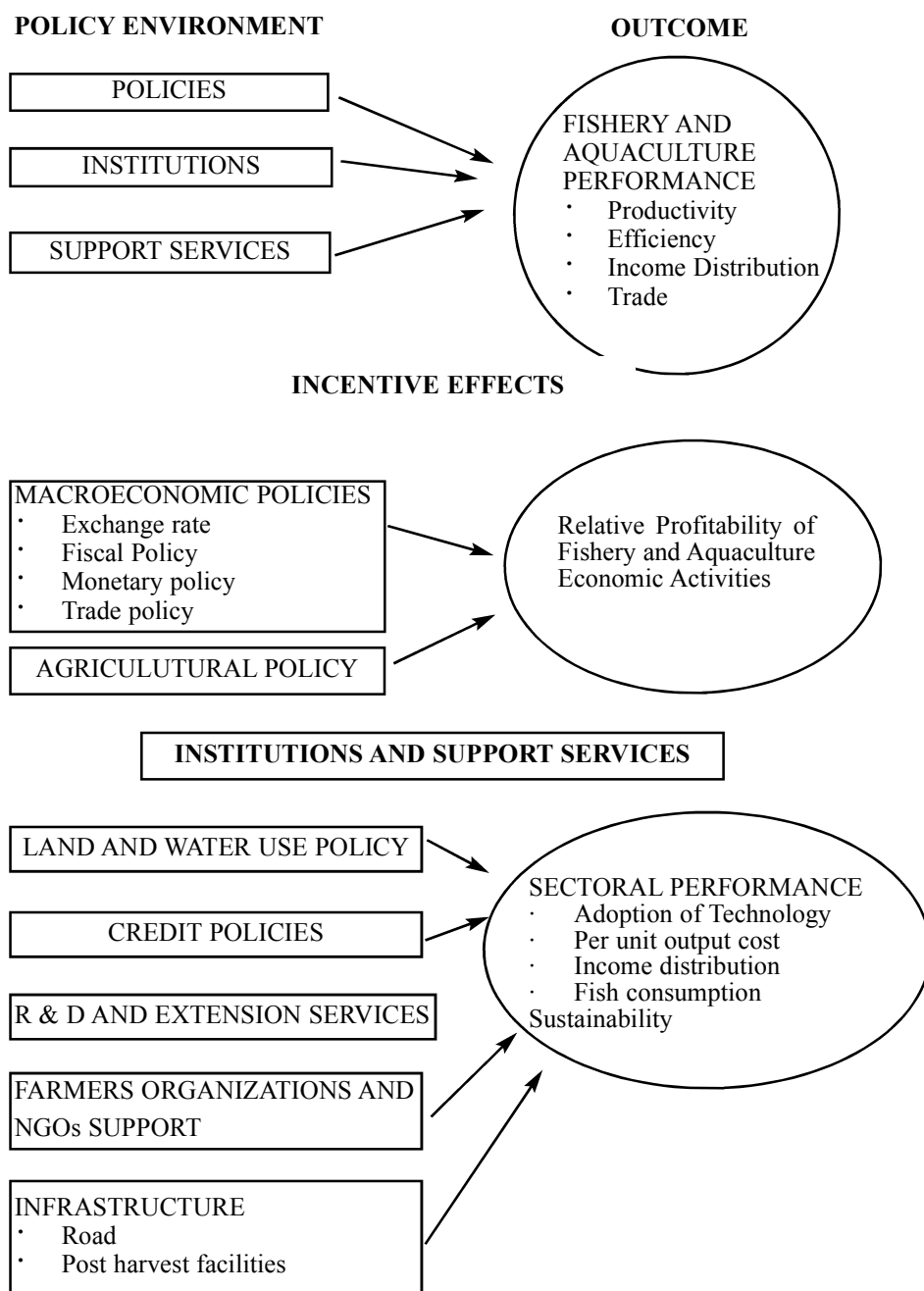
### **2.2 Indices and Methods Used**

Average annual growth rate, share and other specific indices are estimated; and they are used in the analysis. Other indices that are used will be defined in the specific sections. Multivariate regression technique has also been used. Econometric model of multivariate regression will be discussed in the specific section.

### **2.3 Data Source**

The study is based on secondary data. Different publications of Department of Fisheries (DOF) and Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) are used to gather most of the required data.

**Figure 1**  
**NATIONAL POLICY ENVIRONMENT**



### **3. LITERATURE REVIEW**

Ahmed, M. et.al. (1999) documented major issues, priorities and needs of fisheries policy research in developing countries. Their study was based on an international consultation on fisheries policy organized by DANIDA (Danish International Development Assistance), ICLARM (International Center for Living Aquatic Resources Management), IFPRI (International Food Policy Research Institute) and IFM (Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development) held at North Sea Centre, Hirtshats, Denmark. This study provides lot of insights, ideas and guidelines about fisheries policy in developing countries. The need for fisheries policy has been underscored in the study. Major policy issues and challenges under changed circumstances in demand, supply and international trade were identified. Finally the study demonstrated analytically the likely consequences and impacts of fisheries policy on economic growth, poverty, food security, protecting natural resources and environment. Though the study is very thought-provocating but it is general in nature for all developing countries. The study neither explained the circumstances for any specific country nor did provide any empirical results. The circumstances and situation might be different for different developing countries. Accordingly, the issues and their likely consequences might also be different for different countries.

A profile of the legal, institutional and policy mechanisms of Bangladesh in the management of fisheries and coastal resources was made by Habib, E. (1999). The overall objective of the study was to look into role of the regulatory regime, particularly the policies, laws and institutional mechanisms in the management of fishery and coastal resources. The study found that the existing laws defining the country's coastal fishery and regulating the exploitation of resources in it are flawed and prone to legal circumvention. The Marine Fishery Ordinance of 1983 and the Protection and Conservation of Fish Act of 1950 are ambiguous and to some extent conflicting. As a result their application become questionable. Conflict of jurisdiction and overlapping of functions of authority have been identified and this has led to a confusing situation regarding the appropriate departments to implement fishing regulations.

Habib's study (1999) further shows that large areas of the coastal region have been converted to shrimp farms, resulting in some social tension between rice and shrimp cultivators, destruction of mangroves and over-use of coastal resources. There exists institutional setup for sustainable use of coastal and fisher resources in Bangladesh, but the study found that the enforcement efforts by different

sectors are uncoordinated, competing and sometimes even adversarial. The study therefore, underscores the need to harmonize fishery and environmental laws in Bangladesh in order to implement its policy on sustainable exploitation and protection of its coastal resources. It examines the impact of existing regulatory regimes on the use of fishery resources with respect to biological sustainability only without looking into social sustainability. That is, the study did not show the impact of fishery policy and regulations on household, community and economy.

Toufique, K. A. (1995) in his study attempted to compare the private property rights versus common property rights to the management of open water captures fisheries in Bangladesh. He tries to answer the question that if property rights over water bodies are given to fishermen organization, can they appropriate rents and get benefits out of these? The findings of the study show that fishermen organizations incur high transaction costs compare to their private counterpart (probable because of asymmetric social power) and fail to retain the property rights (even if they are given). Thus the study concludes that the establishment of private property rights to water bodies in the form of lease seems to be better option in the management of open water bodies given present social circumstances in Bangladesh. Ullah, M. (1985), found similar findings.

World Bank (1991) undertook a fishery sector review study on Bangladesh. After evaluating the sectoral performances and its determinants, the study highlighted potentials, constraints and strategies to be required to realize sectoral potentials. This study mostly analyzed fishery sector issues and hardly touched transboundary issues. Furthermore, it did not focus much on the policies and institutions of fishery sector and their likely consequences on the economy as a whole.

Department of Fishery (1999) organized a national workshop (in collaboration with ICLARM) in order to exchange ideas and experiences about community based fishery resources management in Bangladesh, where partner NGOs (Non-Government Organizations) are involved to work with fishing communities. The success and failures of community based fishery resources management system was reviewed in the workshop. The participants of the workshop recommended appropriate strategies for the success of community based fisher resources management in Bangladesh.

#### **4. RESOURCES AND FACILITIES AVAILABLE IN THE FISHERY SECTOR**

This section presents an account of fishery resources available in Bangladesh. Table 1 shows types and quantity of different fishery resources available in the

country. Of the total inland water resources, open water accounts about 93% and closed water accounts Only about 7%. Among open water resources, flood plain predominates (65%); river and brackish water ranks second (24%). Among closed water resources, coastal shrimp farms accounts 3%; while ponds accounts 2.65% (Table 1).

**Table 1 : Fisheries Resources of Bangladesh**

Types of Resources	Area
<b>1. Inland Water Resources</b>	
(a) Open Water	
- River and Brackish Water	10,31,563 hectare (23.77%)
- Beel	1,14,161 hectare (2.63%)
- Kaptai Lake	68,800 hectare (1.58%)
- Flood Plain	28,32,792 hectare (65.28%)
Sub-total	40,47,316 hectare (93.26%)
(b) Closed Water	
- Ponds (12,88,222 in number)	1,14,890 hectare (2.65%)
- Baor (Ox-bow lake)	5,488 hectare (0.13%)
- Coastal Shrimp farm	1,40,000 hectare (3.22%)
Sub-total	2,92,378 hectare (6.74%)
Total Inland Water Resources	43,39,694 hectare (100.00%)
<b>2. Marine Water Resources</b>	
(a) Area	
- Coast line	480 km
- Base line	up to 10 fathom depth from coast line
- Internal water (upto base line)	25,151 sq.km
- Territorial water (upto 12 nautical miles)	9,065 sq.km
- Exclusive Economic Zone (200 nautical miles; this includes Territorial Water)	1,40,915 sq.km
- Total Marine area	1,66,066 sq.km
- Continental Shelf (up to 40 fathom depth)	85,153 sq.km
(b) Fishing Crafts (in number)	
- Authorized number of Trawler	73 (Shrimp – 51 and fish – 22)
- Number of Mechanized boats	About 5,000
- Number of Non-mechanized boats	About 14,000
(c) Units of Fishing Gear (in number)	
- Gill Net	6,389
- Set beg Net (SBN)	12,615
- Long Line	2,084
- Trammel Net	500
- Others	2,222

Source: Department of Fisheries, GOB, (At a Glance), Dhaka, Sept. 1997 *Brief On Department of Fisheries and Fisheries Sector of Bangladesh*

Marine water resources include coastline of 480 k.m., internal water of 25,151 k.m, territorial water of 9,065 k.m. (Table 1). The number of marine fishing crafts and gear recorded is also presented in Table 1.

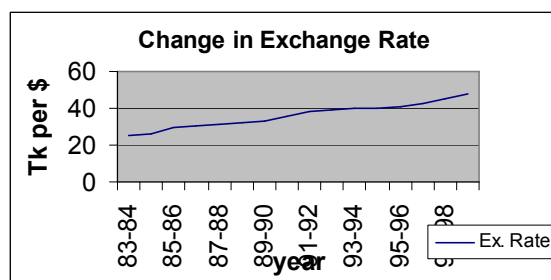
## 5. AN OVERVIEW OF THE CHANGES IN POLICY ENVIRONMENT

This section presents an overview of the changes in policy incentives, institutional environment, infrastructure and support services over the last two decades in fishery sector in Bangladesh.

### 5.1 Policy Incentive

Like many other sectors, both macro policies and sectoral policy can influence fishery sector. Bangladesh economy has experienced significant macro economic reforms since mid-eighties. Macro economic reforms characterized by successive import liberalization, devaluation of exchange rate, deregulation of foreign exchange rate. Under trade policy reform, import duties successively have been reduced remarkably and made uniform. The maximum import duty was about 400% in the early eighties and very recently it reduced to 35%. Bangladesh currency (Taka) has been devalued successively. For example, the rate of US dollar, was Tk. 24.94 in 1983-84 and it increased to Tk. 52 in 1999-2000 (see Appendix Table ..). That is over the period of one and a half decades, taka was devalued by more than 100% (against US dollar).

**Figure 2**



Under sectoral policy incentive, government declared fishery sector as one of the thrust sectors. To attract investment in agriculture, which include fishery sub-sector, interest subsidy has been introduced. Banks were asked

to fix lending rates within the bands of 10% to 14% for agriculture; 8% to 10% for export of agricultural products (Appendix Table 1) where commercial lending rate was between 15% to 18%.

During nineties government offers several export incentives (World Bank, 1991). These include: (i) export finance at concessional interest rate on working capital; (ii) development funds; (iii) foreign exchange for business travel abroad; (iv) an export performance benefit (XPB) equal to 100 of the difference between official exchange rate and the market exchange rate for every U.S. dollar earned through fish export; (v) reduced or no duties and excise taxes to the import of equipment and machinery for export oriented industries; (vi) other financial and non-financial incentives.

All of the above macroeconomic and sectoral policy incentives have direct and indirect implications for fishery sector. They may contribute to the growth of the sector (to be discussed later).

## **5.2 Institutional Arrangement to the Use of Fishery Resources**

Fishery resources (except pond) in Bangladesh are mostly owned and managed by the public sector. As a result, government agencies have been heavily involved in the planning, research, promotion, development, management and regulation of the fishery sector. As many as fifteen public organization/departments (as listed in the Appendix Table 2) are involved in the management and development of fishery sector. However, private sector participation in fisheries development has rapidly increased in the recent years, especially with the introduction of aquaculture, shrimp farming, seafood export and mechanized fishing boats. Fish harvesting, marketing, processing and trade have remained mainly in the private sector.

Four sets of laws and regulations are available to protect and encourage the development of the fishery sector (Habib,1999). They are: (i ) The Protection and Conservation of Fish Act, 1950 (as amended in 1982); (ii) The Tank Improvement Act (as amended in 1986); (iii) The Fish and Fish Products (Inspection and Quality Control) Ordinance, 1983 and (iv) The Marine Fisheries Ordinance, 1983 and the Marine Fisheries Rules, 1983.

Since the abolition of Zamindari system, the authority of the actual management of public water bodies was vested with the district administration on-be-half of Ministry of Land (MoL). Between 1950 and 1974, public water bodies were leased out to anybody through auction. After the independence, government decided to restrict the auctioning of

water bodies to registered fishers' cooperative societies only (Habib, 1999). As a result of this restriction, new and fake fishers' cooperative societies mushroomed. Old non-fishing ijaradars (leases) continue to control public water bodies directly or indirectly. This procedure continued up to 1980.

Toward the end of 1980, ownership of public water bodies was transferred from Ministry of Land to Ministry of Livestock and Fisheries (MoLF). Immediately after this change, MoLF started to develop new ways and procedures for replacing the revenue-oriented management of public water bodies with management of the living aquatic resources according to biological principles. But before this could be completed, the ownership of public water bodies again transferred back to MoL. However, some of the public water bodies were vested under MoLF for management purposes.

In 1986 the New Fisheries Management Policy (NFMP) was introduced by MoLF to achieve two objectives - (i) diverse of maximum benefits arising from public fisheries to the actual fishers and (ii) development of implementation measures to ensure sustainability of the fisheries resources. Under the NFMP system, the leasing system was abolished and fishing rights were directly licensed to fishers. About 257 closed water public water bodies, which were transferred to MoLF were brought under this system. The license fee was determined on the basis of size, efficiency and gear.

In September 1991, MoL further changed the leasing system. Auctioning was discontinued. In its place sealed tenders were instituted with the condition that offering of bids had to be 25% higher or more than the preceding year's lease value. Tenders were restricted to fishermen cooperative societies. But if the offer is not at least 25% higher than the previous year's lease value, the offer is not accepted. In such case, tenders had to be invited again, and this time, any individual or any organization is entitled to make offer for lease.

In 1995 government decided to abolish the procedure of leasing open water bodies such as rivers, canals in order to give fishing right to the poor fishers. But it does not restrict the access of non-fishers or occasional fisherfolk. As a result of this decision, the objectives of NFMP failed miserably.

Though the leasing of open water bodies has been abolished, the procedure of sealed tender is still being applied with the closed public water bodies. But the responsibility of the management of these water bodies lies with



different ministries depends on the size. Closed water bodies having size up to 20 acres are vested with local government and subsequently to the Ministry of Youth and Sports (MoYS). On the other hand, the management of the closed water bodies having size more than 20 acres remain vested with the MoL.

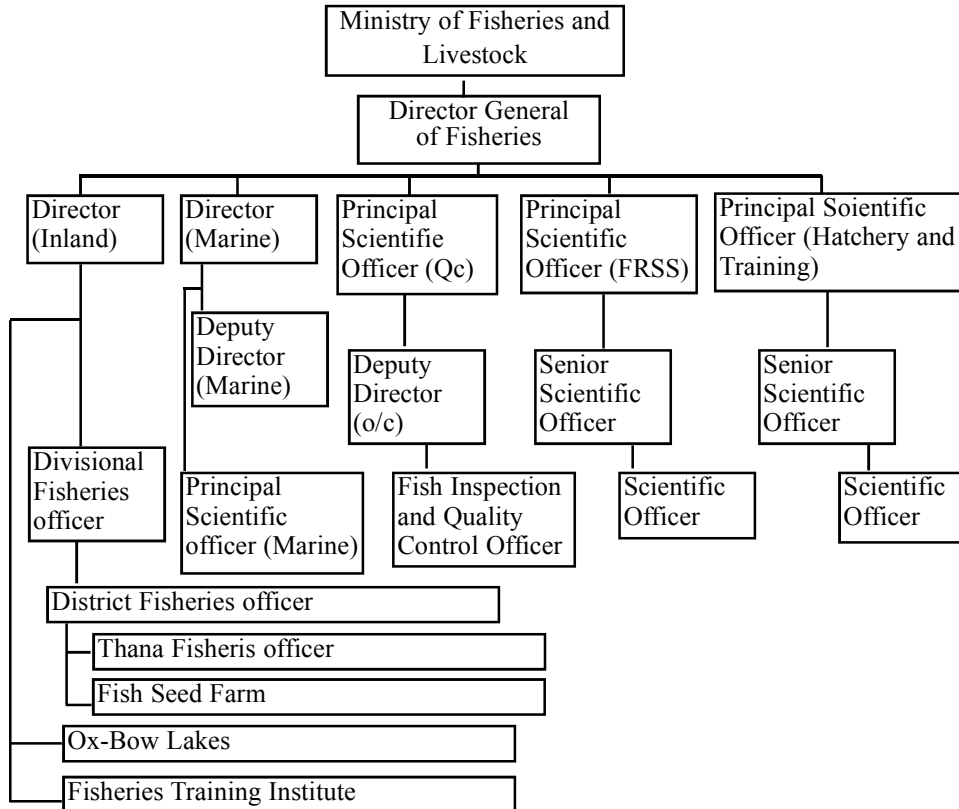
Above discussions show how institutions consisting of rules, regulations relating to the management of fishery resources changed over the last two decades. Possible consequences of these changes will be analyzed later.

### 5.3 Infrastructure and Support Services

Department of Fisheries (DOF) under MoFL is the government agency primarily responsible for the development of the fishery sector. It generally implements government programme and projects in the fishery sector. DOF's main responsibility is fisheries extension. An Organogram of DOF

**Figure -3**

#### **Organiazational Chart of Department of Fisheries**



is presented in Figure 3. As the figure reveals that DOF has its setup up to Thana level and selective demonstration farms exist below Thana. Presently there are about 4,200 staff in the DOF, among which about 3,500 are in the revenue budget and remaining in the development budget. Among the staff in the revenue budget about 2,300 are at the Thana level.

Facilities and Infrastructure available in the public and private sector are presented in Table 2. Latest record shows that public infrastructure include 7 fish training centre, 113 fish hatchery-cum-demonstration farm, 9 fish landing centre, 7 fisheries research station etc. Among private sector facilities, there are about 3,441 fish nurseries, 76 shrimp hatchery (Table 2).

## 6. CONTRIBUTION OF FISHERY SECTOR TO THE

*Table 2 : Facilities and Infrastructure in the Fishery Sector*

Types of Facilities/Infrastructure	Number
<b>Public Sector Infrastructure</b>	
1. Fish/Shrimp Training Centre	7
2. Fish Hatchery/Demonstration Farm	113
3. Shrimp/Prawn Hatchery	6
4. Shrimp Demonstration Farm	2
5. Shrimp Service Centre	21
6. Fish Landing Centre	9
7. Fisheries Research Station	7
8. Quality Control Laboratory	3
<b>Private Fish Hatchery and Nursery</b>	
1. Fish Hatchery	631
2. Fish Nursery	3,441
3. Bagda Shrimp Hatchery	43
Galda Shrimp Hatchery	31
<b>Estimated Number of Fishers</b>	
1. Fish Farmers	3.08 million
2. Shrimp Farmers	1.15 million
3. Other Fish Farmers	1.93

Source: Department of Fisheries

BBS, Statistical Year book of Bangladesh, 1999

## **NATIONAL ECONOMY**

This section discusses the contribution of fishery sector to the national economy. It also shows how the contribution of this sector vis-à-vis other sectors changes over time. The changes in the share of agriculture and its sub-sectors to GDP are presented in Table 3.

### **6.1 Changes in the Share**

Among different sub-sectors in agriculture, it is only fishery sub-sector, whose share to GDP increases systematically over time. On the other hand, the share of crop sub-sector gradually declined; while it remained by and large constant for both livestock and forestry. Agriculture as a whole shows a gradual decline in its share to GDP (Table 3).

Fishery sector contributed 4.25% to GDP in 1989-90 and its contribution increased to 5.7% in 1998-99. Figure 4 shows how the contribution of fishery sub-sector vis-à-vis other sub-sectors changes over time. Despite its relatively small size, the fishery sector is critically important to Bangladesh economy for the following reasons.

- (1) The country has remarkable amount of fishery resources, which could be effectively be utilized to increase fish production.
- (2) Fish is an important and probably the cheapest source of animal protein.
- (3) There is a considerable scope for increased fish export.
- (4) The fishery sector could significantly contribute to poverty alleviation and gainful employment generation.

### **6.2 Changes in the Growth Rate**

Average yearly growth rate has been estimated for all sub-sectors of agriculture as well as for the country as a whole and it is presented in Table 3. Fishery sector shows significantly higher growth compared to other sub-sectors in agriculture as well as GDP growth rate of the country as shown in Table – 3. Average rate of growth of fishery sector is estimated to be 8.14% per year as against 3.47% for livestock, 2.48 for crops, 1.56% for forestry. During the same period the average growth of GDP grew at a rate of 4.68% against 1.14% for the agricultural sector As the Table 3 shows that fishery sector grew at a much higher rate compared to GDP growth of the country during during 1989-90 to 1998-99. A brief comparison in the growth rate among different sub-sectors of agriculture is shown in Figure 5.

### **6.3 Employment**

---

**Table 3 : Share and Growth of Different Sub-Sectors of Agriculture in GDP**

The Share of Different Sub-Sectors in GDP						
	Country	Crops	Livestock	Forestry	Agriculture	Fishing
89-90	100	18.807	3.626	2.023	24.456	4.252
90-91	100	18.353	3.590	2.020	23.962	4.439
91-92	100	17.666	3.497	1.967	23.130	4.575
92-93	100	17.056	3.424	1.937	22.417	4.746
93-94	100	16.115	3.369	1.913	21.397	4.920
94-95	100	14.834	3.290	1.875	19.999	5.008
95-96	100	14.425	3.224	1.854	19.503	5.141
96-97	100	14.487	3.120	1.820	19.426	5.219
97-98	100	13.991	3.061	1.818	18.870	5.436
98-99	100	13.762	2.997	1.823	18.582	5.699

Growth rate of						
Year	Country GDP	Agriculture GDP	Crops GDP	Livestock GDP	Forestry GDP	Fishing GDP
89-90	-	-	-	-	-	-
90-91	3.34	0.84	2.29	3.19	1.25	7.89
91-92	5.04	1.11	2.34	2.29	1.39	8.24
92-93	4.57	0.97	2.38	2.97	1.35	8.49
93-94	4.08	-1.66	2.42	2.80	-0.65	7.91
94-95	4.93	-3.42	2.47	2.84	-1.93	6.79
95-96	4.62	1.74	2.51	3.46	2.03	7.39
96-97	5.99	6.44	2.58	4.03	5.57	7.60
97-98	4.63	1.05	2.64	4.51	1.63	8.98
98-99	4.88	3.16	2.69	5.16	3.28	9.96
Average	4.68	1.14	2.48	3.47	1.55	8.14

Source: BBS, Statistical Yearbook of Bangladesh, 1999

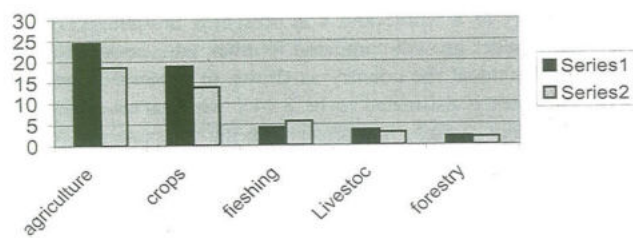
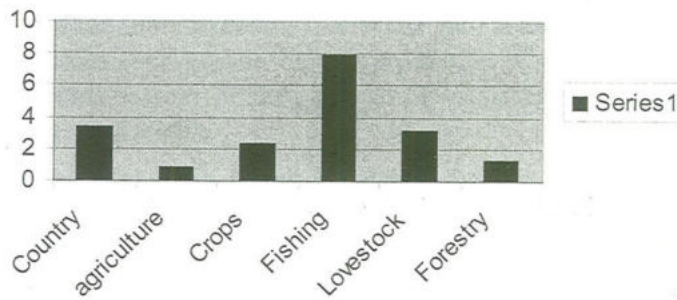
**Figure 4**

Figure 5



### 6.3 Employment

Estimates of employment in the fishery sector is incomplete and vary widely between sources. Total number of fishermen has been estimated to be 2.3 million in 1999-2000 (Table 10). Considering average family size of 6, it is estimated that about 13.8 million people live on fishery sector directly for their livelihood, which account 10% of the total population. Estimates show that about 75% of the households in the rural areas involve in subsistence fishing in flood lands (Planning commission). Many people are involved in primary, secondary and tertiary fishery related activities. These activities include aquaculture, fish trade, fish processing, the manufacturing of fishing gear and crafts etc.

### 6.4 Other Role

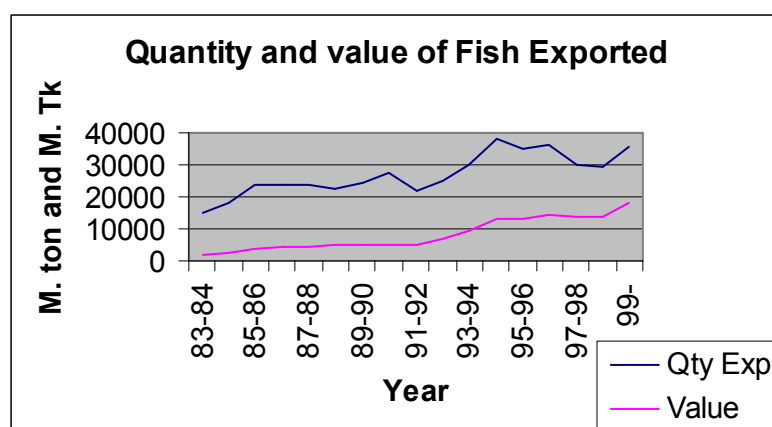
Fish is an important source of human nutrition and it is expected to remain an integral part of diet in Bangladesh. 1995-96 per capita consumption per day estimated to be 43.8 grams, which accounts 65% of the average per capita intake of protein and 80% of animal protein intake (BBS, HES, 1995-96).

Fisheries sector has been emerging rapidly as a major source of foreign exchange earning for Bangladesh. The value of fish export increased more than nine times over the period of 1983-84 to 1999-2000 (Figure 6; Appendix Table 2). But the share of fish export to total value of export earning declined gradually. It decreased from 9.89% in 1983-84 to 6.28 in 1999-2000 (Appendix Table 2). The percentage declined in the value of fish export is attributable primarily to a rapid increase in ready-made garments. In 1998-99 ready-made garments contributed

The value added of ready-made garments is considered to be only 25%; whereas the domestic value added of fish export is about 100%. As a result, net earnings of ready-made garments is only 2.6 times (instead of 10.6 times) more than that of fish export earnings.

**Figure 6**

## 7. STRUCTURAL CHANGES AND SOURCES OF GROWTH OF



### FISHERIES SECTOR

This section first investigates the sources of growth of fishery sector and then it analyzes the structural changes in the sector (if there is any). Fishery sector can be divided into inland fishery and marine fishery. Growth of production of inland and marine fisheries has been estimated and it is presented in Table 4. Between 1989-90 to 1999-2000, total production of fish increased 7.69 times but production of inland fish increased by more than 9 times. Whereas the production of marine fish increase by only 3 times during the same period. As the table shows that the average growth of total fish production increased at a rate of 5.4% during 1985-86 to 1999-2000. Inland fisheries show an average growth of 6% as against about 3.5% for marine fisheries during the same period. These statistics clearly imply that production of inland fisheries increased at a remarkable rate compared to marine fisheries. From this one can conclude that inland fisheries contributed mostly to the growth of fishery sector, particularly to the growth of fish production. Inland fisheries divided into capture and culture. Growth of culture fisheries

shows 11.6% per year on the average (during 1985-86 to 1999-2000) as against only 3% for capture fisheries (Table 5). Inland capture fisheries even grew much slower rate compared to marine fisheries, which also belongs capture fisheries. A comparative situation of growth of fish production by sources is depicted in Figure 6. Probable reasons of slow growth of inland capture fisheries will be discussed in the next section.

The changes in the share of inland vs. marine fisheries as well as capture vs. culture fisheries (in the inland fisheries) are also demonstrated in Table 5. The estimate shows that the share of inland fisheries increased from 74% in 1985-86 to about 80% in 1999-2000. Accordingly the share of marine fisheries declined over the same period from 26% to 20% (Table 4). But a significant structural change has been observed within inland fisheries sector.

Within inland fisheries the share of capture and culture fisheries has been estimated. The estimate shows that the share of capture (in the inland) declined systematically and significantly over time. Capture fisheries accounted more than 75% in 1985-86 and decreased to nearly 50% in 1999-2000 (Table 5). On the contrary, the share of culture fisheries gradually increased during the same period. It increased from 25% in 1985-86 to 49% in 1999-2000. Among the culture fisheries, pond culture played predominant role in total production of inland fisheries. It accounted about 21% in 1985-86 but in 1999-2000 its share increased to nearly 42%. The changes in the share of different inland fisheries have been presented in Figure 7. It is to be mentioned that pond is only 2.65% of the total inland water resources.

From the above discussion, one can conclude that culture fisheries remained responsible mostly to the growth of fisheries sector in the country. Among culture fisheries pond, particularly pond culture not only played overwhelming contribution but also its share increased remarkably over time. Because the share of non-pond culture fisheries remained relatively low compared to its share of total inland water resources. Thus, it can be concluded that fishery sector in Bangladesh has undergone significant structural changes. Factors responsible for the growth of pond culture fisheries will be investigated in the later section.

## **8. IMPACT OF SUPPORT SERVICES ON THE GROWTH OF POND CULTURE**

Fish production is determined by fish area and fish yield for a particular type of fishery. There is limited scope for expanding the total area of inland fishery. This area is expected to continue decline because of flood control, drainage, irrigation

**Table 4 : Growth of Fish Production by Sources and Changes in the Share by Sources, 1985-86 to 1999-2000**

Year	Inland Production (M. ton)	Marine Production (M. ton)	Total Production (M. ton)	Growth of Inland	Growth of Marine	Growth of Total
85-86	586522	207401	793923			
86-87	597106	217579	814685	1.805	4.907	2.615
87-88	599523	227582	827105	0.405	4.597	1.525
88-89	607645	233281	840926	1.355	2.504	1.671
89-90	616464	239063	855527	1.451	2.479	1.736
91-92	706605	245474	952079	7.978	1.630	6.267
92-93	770162	250492	1020654	8.995	2.044	7.203
93-94	837566	253044	1090610	8.752	1.019	6.854
94-95	908218	264650	1172868	8.435	4.587	7.542
95-96	988238	269702	1257940	8.811	1.909	7.253
96-97	1085764	274704	1360468	9.869	1.855	8.150
97-98	1190761	272818	1463579	9.670	-0.687	7.579
98-99	1242620	309797	1552417	4.355	13.554	6.070
99-2000	1321235	333799	1655034	6.327	7.748	6.610
Av. Growth				6.026	3.513	5.414

**Changes in the Share of Fish Production by Inland and Marine**

Year	Inland Production (M. ton)	Marine Production (M. ton)	Total Production (M. ton)	Share of Inland	Share of Marine	Total Total
85-86	586522	207401	793923	73.88	26.12	100
86-87	597106	217579	814685	73.29	26.71	100
87-88	599523	227582	827105	72.48	27.52	100
88-89	607645	233281	840926	72.26	27.74	100
89-90	616464	239063	855527	72.06	27.94	100
90-91	654397	241538	895935	73.04	26.96	100
91-92	706605	245474	952079	74.22	25.78	100
92-93	770162	250492	1020654	75.46	24.54	100
93-94	837566	253044	1090610	76.80	23.20	100
94-95	908218	264650	1172868	77.44	22.56	100
95-96	988238	269702	1257940	78.56	21.44	100
96-97	1085764	274704	1360468	79.81	20.19	100
97-98	1190761	272818	1463579	81.36	18.64	100
98-99	1242620	309797	1552417	80.04	19.96	100
99-2000	1321235	333799	1655034	79.83	20.17	100

Source: Fisheries Statistical Yearbook of Bangladesh, 1985-86, 1987-88, 1995-96, 1999-2000, 2001

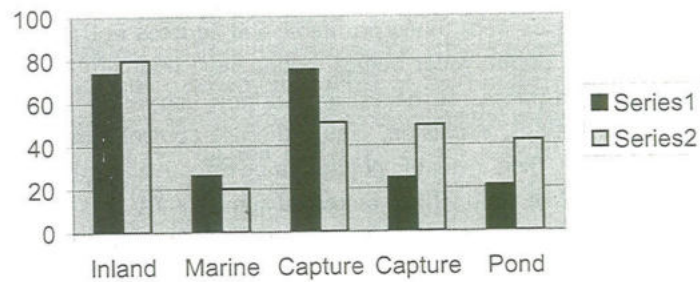


**Table 5 : Growth and Share of Different Sources of Inland Fisheries Porductio, 1985-86 to 1999-2000**

Year	Growth of Capture	Growth of Pond	Growth of Other cult	Growth of Total Cult	Growth of Inland	Share of Capture	Share of Pond	Share of Other Cult	Share of Total Cult
85-86						75.33	21.11	3.57	24.67
86-87	-2.443	15.405	11.019	14.77	1.80	72.18	23.93	3.89	27.82
87-88	-1.719	4.582	14.115	5.92	0.40	70.66	4.92	4.42	29.34
88-89	0.128	3.740	7.513	4.31	1.35	69.80	25.51	4.69	30.20
89-90	-0.063	5.624	1.295	4.95	1.45	68.76	26.56	4.68	31.24
90-91	4.608	10.559	3.856	9.55	6.15	67.76	27.66	4.58	32.24
91-92	8.195	7.743	6.185	7.52	7.98	67.89	27.60	4.50	32.11
92-93	10.980	3.657	11.772	4.80	8.99	69.13	26.25	4.62	30.87
93-94	7.693	10.078	17.068	11.12	8.75	68.46	26.57	4.97	31.54
94-95	3.099	20.104	19.552	20.02	8.44	65.09	29.43	5.48	34.91
95-96	3.046	15.224	42.823	19.56	8.81	61.64	31.16	7.20	38.36
96-97	-1.519	31.125	15.357	28.17	9.87	55.25	37.19	7.56	44.75
97-98	2.675	19.708	11.412	18.31	9.67	51.73	40.60	7.68	48.27
98-99	5.434	3.346	2.425	3.20	4.36	52.26	40.20	7.53	47.74
99-2000	3.241	11.031	2.626	9.70	6.33	50.75	41.98	7.27	49.25
Av.	3.10	11.57	11.93	11.56	6.03				

Source: Fisheries Statistical Yearbook of Bangladesh, 1985-86, 1987-88, 1995-96, 1999-2000, 2001

Figure 7



development and construction of rural roads etc. Flood control, drainage and irrigation projects adversely affect aquatic habitat by limiting breeding ground and migratory paths. Following factors may contribute to slow growth of capture fisheries.

- (1) Lack of implementation of fishery sector policy.
- (2) Lack of enforcement of regulations related to fishery sector, which result (i ) indiscriminate use of fishing gear (some of which are illegal), (ii) increasing industrial pollution in river waters, (iii) over use of public water bodies.
- (3) Inadequate control and inefficient use of public water bodies because of ownership conflicts, auction rights and management problem.
- (4) A resource conflict between fisheries and crop production because of (i ) increased use of irrigation in dry season, (ii) use of pesticides, fertilizers and other chemicals for crop production.

All of the factors may cause to reduce both fish area and fish yield in case of inland capture fisheries. It has been shown (in the previous section) that fishery sector has undergone structural change. Analysis shows that the growth of total fish production as well as the growth of inland fish production is attributed by the growth of culture fisheries, particularly the pond culture fisheries. In this regard, it is of interest to know what factors are responsible to the growth of pond fisheries. This section investigates the factors that contribute the growth of pond fisheries. Understanding of these factors can be very useful for policy formulation.

Over the last two decades many types of aquaculture technologies have been invented and innovated in different countries of the world. Some of the aquaculture technologies were found profitable and adopted in Bangladesh (Dey, 2000). Unlike closed public water bodies, ponds have relatively less ownership and management problem. If necessary support services, which include availability of fingerlings, extension, credit, disease control and other relevant information are given, then available ponds can be effectively utilized for culture fisheries. As a result fish yield will be increased significantly. It is to be noted that nearly 40% of the ponds area are being utilized for fish culture. That is considerable potential remains to increase fish yield by increasing pond area under fish culture.

In this section an effort has been made to see how different support services

influence fish yield. Total area and total catch of pond fisheries are available by district. From these data yield per hectre for pond fisheries can be estimated by district. Available data also help us to estimate the proportion of pond area under fish culture for all districts. Available aquaculture technologies are expected to encourage people to adopt them as these technologies are considered to be profitable. Adoption of more aquaculture technologies will increase fish yield.

In order to dissiminate aquaculture technologies DOF (Department of Fisheries) established fish farm and training centre at the grass root level i.e. at village level in different districts. The purpose of these farm is to demonstrate aquaculture technologies to people at the grass root level. That is, these farm not only dissiminate aquaculture technologies but also provide extension services. Location of DOF operated fish farm and training centre has been collected from DOF. About 87 such farm are located in 42 districts. The prsesence of DOF operated fish farm can be considered as an index of extension services for technology diffusion. Institutional credit is also considered an important factor, which may induce people to culture fish in their ponds. Thus among other things, yield of the pond fishereis is expected to be influenced by following factors.

$$Y = f(X, D, C) \text{ where}$$

Y = Yield per hectre of pond fisheries

X = Proportion of pond area (in %) under aquculture

D = Dummy variable

D = 1 if district has DOF operated fish demonstration farm  
and 0 otherwise

C = amount of institutional rural credit disbursed in the district

Amount of institutional credit disbursed in the fisheries sector by district is not available. So, total amount of institutional rural credit disbursed has been used as a proxy of institutional credit in fisheries sector. Above regression model has been fitted to identify factors determining yield of the pond fisheries. District level cross-section data for 1997-98 are used to estimate the model. That is, district is considered as unit of observation in the regression analysis. Out of 64 districts, data are missing for three hilly districts. So, the number of observations turns out to be 61. The model is estimated by OLS method. The results of the regression are presented in Table 6.

The data seem to fit the model relatively well as demonstrated by F-statistics (27.77 with 57 d.f.). Adjusted R-Square is found to be 0.57, which implies that 57% of the variation in the dependent variable (fish yield per hectre of pond

**Table 6 : Estimated Results of the Regression Model**

Variable	Parameter Estimate	St. Error	T-value	Prob> T
Intercept	0.88684	0.20127	2.428	0.0184
X	0.022198	0.00326	6.808	0.0001
D	0.345571	0.130987	2.638	0.0107
C	0.000261	0.00008515	3.067	0.0033
F-Value = 27.77	27			
Adjusted R-Square = 0.57				
Sample size = 61				
D.W. Statistics = 1.67				

fisheries) is explained by the independent variables under study. The parameter estimates show that all three explanatory variables are found highly significant at less than 1%.

Among the explanatory variables, the coefficient of D (the dummy variables used to proxy support services) shows very high (0.34) compared to other variables. This implies that the presence of aquaculture demonstration and training farm in the district can greatly influence people in the district to adopt aquaculture technologies, which ultimately contributes to increase yield in the pond fisheries. The proportion of pond area under aquaculture is positively related to the fish yield (Table 6). The results also show that rural institutional credit influence fish yield of the pond fisheries. Availability of institutional credit helps to reduce financial constraint in the rural areas.

Thus, the regression results clearly demonstrate that support services in the form of extension, availability of aquaculture technologies, credit can play a major role to increase fish yield in the pond fisheries. However government's other policy incentives like interest subsidy, devaluation of currency, export incentives may also encourage producers to adopt aquaculture technologies, which contribute fish yield in the pond fisheries.

## 9. PUBLIC INVESTMENT/EXPENDITURE POLICIES

Previous section demonstrates that public investmet/expenditure have great role and can contribute significatly to the growth of fisheries sector. This section will examine to what extent public investment is encouraging to fisheries sector. Government investment (expenditure) bisas (IB) is estimated. The method of estimating investment bias (IB) for a particular sector, k is given below.

$$IB_k = \frac{S_{ik}}{S_{gk}} \quad \text{where}$$

$S_{ik}$  = share of total government investment in k sector

$S_{gk}$  = share of total GDP in k sector

If  $IB = 1$  (or 100%), the investment policy is considered neutral.

If  $IB > 1$  (or more than 100%), the investment policy is encouraging or pro-sector bias.

If  $IB < 1$  (or less than 100%), the investment policy is anti-sectoral bias in the public investimet or expenditure policy.

The share of total public investment in agriculture and fisheries sectors and the estimation of investment bias (IB) index have been presented in Table 7 and 8 respectively. The estimate of IB index shows that it was consistently well below 1 both for agriculture as well as for fisheries for all the years under study (Table 8). For agricultural sector, it varied from 0.24 to 0.18. The index was 0.24 in 1992-93 and decreased to 0.19 in 1998-99.

The share of fisheries sector to total public investment steadily decreased over the

**Table 7 : Actual Public Investment (Development Expenditure) in Fisheries and Agriculture Sector**

Year	Public Exp. On Agriculture Sector	Public Exp. On Fisheries Sector	Total Public Exp.	Share of Public Exp In Agriculture	Share of Public Exp. In Fisheries sector
1992-93	4415	525.0	65500	6.740	0.800
1993-94	4361	668.2	89830	4.850	0.740
1994-95	5858	712.0	103030	5.686	0.690
1995-96	5654	589.5	100157	5.645	0.588
1996-97	6048	496.5	110410	5.480	0.450
1997-98	6296	346.0	110370	5.700	0.313
1998-99	6080	431.4	125090	4.860	0.345

**Table 8 : Sectoral Share of Agriculture and Fisheries to GDP and Investment Bias Index (IBI), 1992-93 to 1998-99**

Year	Sectoral Share of GDP at constant price in		Investment Bias Index (IBI) in	
	Agriculture	Fisheries	Agriculture sector	Fisheries sector
1992-93	28.21	4.93	0.239	0.160
1993-94	27.30	5.10	0.178	0.145
1994-95	26.02	5.21	0.218	0.132
1995-96	25.68	5.36	0.220	0.110
1996-97	25.87	5.48	0.210	0.080
1997-98	25.34	5.67	0.225	0.055
1998-99	25.28	5.93	0.192	0.058

Source: Directorate of Fisheries (DOF)

BBS, Statistical Year book of Bangladesh 1999

years. Conversely, the share of fisheries sector to GDP increased gradually over time. As a result the estimate of investment bias (IB) index for fisheries sector declined dramatically over time. It was 0.16 in 1992-93 and became 0.058 in 1998-99. This index clearly shows how much public investment/expenditure policy is biased against agricultural sector in general. But within agricultural sector, it is more biased against fisheries sub-sector. From these findings, one can conclude that agricultural sector in general and fisheries sector in particular fail to get their due shares in public investment.

## 10. CONCLUSION

The fishery is one of the growing and potential sectors in Bangladesh. The study attempts to identify the sources of the growth of fishery sector and analyzes the structural changes that have undergone in the sector. It further investigates the factors determining the growth of aquaculture production to see whether public investment in the form of support services can play any role to its growth. The study also evaluates public investment policy to see whether public investment is biased against fishery sector.

Changes in policy environment, which include policy incentive, institutional environment and support services can influence profitability and efficiency; and thereby it can play significant role to the growth of fishery sector. The study provides an overview of the changes in policy environment over the last two decades in the fishery sector. The analysis shows that as many as ten

departments/ministries are involved in the management of public water bodies. There are many laws, rules and regulations designed to manage public water bodies. These rules are complex and changed frequently without any rational reasons. Most of the laws and rules are not enforced properly. As a result, the productivity of the public water bodies is affected adversely. However, policy incentives seem to encourage the growth of private sector fishery, particularly the aquaculture growth.

The estimate of growth shows that fishery sector grew at a much higher rate (8.14%) compared to the growth of other sub-sectors of agriculture (1.55% to 3.47%) as well as the growth of economy as a whole (4.68%) during 1989-90 to 1998-99. As a result, the share of fishery sector to GDP increased systematically over time whereas the share of agricultural sector, as a whole declined gradually. The fishery sector also contributes significantly to employment generation, supply of nutrition, foreign exchange earning.

A remarkable structural change has been observed in the fishery sector. The share of inland fishery increased and the share of marine fishery declined. Within inland fishery, the share of capture fishery declined systematically and the share of culture fishery, particularly pond culture increased substantially over time. That is, culture fishery grew at much higher rate (11.56%) compared to inland capture fisheries (3.1%) and marine fisheries (3.36%). Thus, culture fishery, particularly the pond culture contributed mostly to the growth of fishery sector but pond accounts only 2.65% of the total inland fishery resources.

The multiple regression model has been fitted to identify the factors responsible for the yield of the pond fisheries. The results show that support services in the form of extension, availability of aquaculture technologies, credit play a major role to increase the yield of the pond fisheries. However, government other policy incentives like interest subsidy, devaluation of local currency, export incentives may also encourage producers to adopt aquaculture technologies, which contribute yield of pond fisheries.

The estimate of public investment bias shows that it is biased against fishery sector as well as agricultural sector. But the degree of bias is found to be more for fishery sector compared to agricultural sector. Furthermore, public investment bias steadily decreased over time against fishery sector. This concludes that agricultural sector in general and fishery sector in particular fail to get their due share in public investment.

The impact of fishery sector growth on food security and income distribution has

been analyzed. Analysis shows that growth of fishery sector benefited mostly to the richer section of the community. The per capita consumption of fish has increased remarkably for the richest section of the community; on the other hand the same decreased significantly for the poorest section of the community. The economic condition of the traditional fishermen seems to deteriorate gradually as catch per fisherman declined over time. Above statistics reveal that rich people in Bangladesh consumed more and more fish, on the average but poor people in the society has decreased their consumption overtime. Thus, the benefit of the fishery sector's growth did not reach to the poorest section of society; the economic condition of the poorest section deteriorated.

#### **REFERENCES**



- Ahmed, Mahfuzuddin, et.al., 1999 *Fisheries Policy Research in Developing Countries: Issues, Priorities and Needs*, (ICLARM Contribution No. 1515), Manila
- Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), *National Accounts Statistics of Bangladesh (Revised Estimate, 189-90 to 1998-99)*, Statistical Division, Ministry of Planning, Dhaka, December 2000
- Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), *Statistical Yearbook of Bangladesh*, 1999, 1996, 1995, Statistical Division, Ministry of Planning, Dhaka
- Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), *Yearbook of Agricultural Statistics of Bangladesh*, 1999, Statistical Division, Ministry of Planning, Dhaka, 2001
- Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), *Report on Household Expenditure Survey*, 1983-84, 1991-92, 1995-96
- Department of Fisheries (DOF), *Fisheries Statistical Yearbook of Bangladesh*, Different Issues, Dhaka
- Department of Fisheries (DOF), 1999 *Papers Presented at the National Workshop on Community Based Fisheries Management and Future Strategies for Inland Fisheries in Bangladesh*, (Workshop, Organized by Department of Fisheries, Bangladesh and ICLARM), Dhaka
- Dey, M. et.al., "Current Status of Production and Consumption of Tilapia in Selected Asian Countries", Published in *Aquaculture Economics & Management*, Vol. 4, No. 1 & 2, (Special Issue: Socioeconomics of Tilapia Culture in Asia), 2000
- Planning Commission, Government of Bangladesh, *The Fourth Five year Plan 1990-95*, Ministry of Planning, Government of Bangladesh, Dhaka
- Habib, Ehsanul, 1999 *Management of Fisheries, Coastal Resources and the Coastal Environment in Bangladesh: Legal and Institutional Perspectives*, (Working Paper No. 04), ICLARM, Manila
- Huang, Jikun and Luping Li, "Analysis of Policy, Institutional Environment and Support Services in China's Fisheries", Centre for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Sciences, A paper presented in the First Regional Workshop held in Penang, Malaysia on 20-25 August 2001
- Khan, M. Sekander and Niaz Ahmed Apu, 1998, *Fisheries Co-Management in the*

*Ox-bow Lakes of Bangladesh*, ICLARM, Chittagong

- Khan, M. Sekander, 2001, "Co-Management of Coastal Fisheries of Bangladesh: An Exploratory Survey" (Draft Report), ICLARM, Chittagong.
- Rahman, M. Masudur, et. al., 2000, "National Fisheries Situation (Coastal Resources Management Policy/Planning (Bangladesh))", A Paper Presented at the National Consultative Workshop on Sustainable Management of Coastal Fish Stocks, held in Dhaka (Oct. 3-5), Organized by Department of Fisheries (DOF) Bangladesh and ICLARM, Dhaka
- Toufique, Kazi Ali, 1995, *Property Rights and the Issue of Power: The Case of Inland Fisheries in Bangladesh*, An unpublished Ph. D. Dissertation submitted at the University of Cambridge.
- Ullah, Mahbub, 1985 "Fishing Rights, Production Relations, and Profitability: A Case Study of Jamuna Fishermen in Bangladesh" in *Small-Scale Fisheries in Asia: Socioeconomic Analysis and Policy*, edited by Theodore Panayatou, International Development Centre, Ottawa, Canada.
- World Bank, 1991, *Bangladesh Fishery Sector Review*, Washington
- Appendix

**Appendix Table 1 : Lending rate for different sectors  
(Figures are in Nominal Term)**

	Agriculture		Small Industry		Export	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Dec. 89	16	16	10	10	8	11
Jun. 90	16	16	10	10	8	11
Dec.90	16	16	10	10	8.5	11.5
Jun. 90	16	16	10	10	8.5	11.5
Dec. 91	11	15	8	13	7.5	11
Jun. 92	11	15	8	13	7	10.5
Dec. 92	11	15	8	13	7.5	10.5
Jan. 93	11	15	8	13	7.5	10.5
Dec. 95	11.5	12.5	9	10	8.5	9
Dec. 96	13.5	13.75	11	11	10	10
Dec. 99	12.5	13	11	11.5	10	10

Source:1 Ghafur, Abdul, "Financial Sector Reform: An Overview" in A Review of Bangladesh's Development 1995, Centre for Policy Dialogue, Dhaka 1995, PP. 87-100  
2 Statistical Yearbook of Bangladesh, 1995, 1996, 1999

**Appendix Table 2 : Quantity and Value of Fish Exported from  
Bangladesh, 1983-84 to 1999-2000**

Year	Frozen Shrimp		Frozenfish & Frog leg		Dry and Salted Fish		Tortles/Crab Share of		Total		Shark fish in total Ex. value	
	Qty	Value	Qty	Value	Qty	Value	Qty	Value	Value	Qty	Value	Value
83-84	8818	155.5	5312	33.42	357	4.07	483	3.82	14844	196.81	9.89	
84-85	12682	199.45	4662	25.04	429	4.21	533	4.55	18202	233.25	9.66	
85-86	13631	269.31	7480	66.57	1208	15.01	729	5.36	23527	356.25	14.65	
86-87	16275	341.75	6214	65.97	697	8.74	575	7.59	23883	424.05	12.99	
87-88	15023	361.17	6899	70.77	847	11.5	654	10.68	23616	454.12	11.93	
88-89	15386	382.05	5112	66.41	860	18.01	361	5.42	22218	471.89	11.51	
89-90	17505	414.31	4214	35.87	1439	24.84	181	3.75	24597	478.77	9.62	
90-91	17985	451.22	6020	48.76	1621	19.7	483	6.94	27247	526.62	8.64	
91-92	16730	455.73	3375	41.19	972	15.5	1003	11.93	22049	524.35	6.91	
92-93	19224	604.03	2704	38.31	1641	22.1	3038	35.85	25210	700.29	7.57	
93-94	22054	787.73	3125	51.18	2523	42.89	4133	39.16	30225	920.96	9.12	
94-95	26277	1045.37	9267	180.26	1170	21.74	4972	57.27	37884	1304.64	9.38	
95-96	25225	1106.39	8827	176.62	618	14.52	4259	43.41	35288	1340.94	9.38	
96-97	25742	1188.91	8754	176.74	988	21.73	6065	70.03	36472	1457.41	7.75	
97-98	18630	1181.48	8836	151.66	1339	29.54	1353	25.13	30144	1387.81	5.83	
98-99	20086	1162.21	6382	153.92	1369	39.41	640	23.79	29206	1379.33	5.41	
99-2000	28514	1612.15	5227	106.95	1024	29.61	369	32.61	35789	1781.32	6.28	
Increase	3.23	10.37	0.98	3.20	2.87	7.28	0.76	8.54	2.41	9.05		

Note: Quantity in M. ton and Value in Crore Taka

Source: Fisheries Statistical Yearbook, 1995-96, 1999-2000

**Appendix Table 3 : Government Department/Ministries  
Involved in the Management of Fisheries Resources**

Department/Ministries	Role in the Management
Department of Fisheries	National Fisheries management, development, extension, training, conservation, quality control, law enforcement, policy advice and information collection.
Bangladesh Fisheries Development corporation (BFDC)	Autonomous national development of marine fisheries, management of Kapti Lake, marketing and processing of fish.
Fisheries Research Institute (FRI)	National Fisheries research on riverine fisheries, marine fisheries and aquaculture.
Ministry of Land	Administration and leasing of public water bodies (more than 20 acres) for fisheries. These bodies of water will be gradually transferred to MFL under the new Fisheries Management Policy (NFMP).
Upazilla Parishad	Administration of small water bodies (up to 20 acres) for fisheries and fisheries extension.
Ministry of Irrigation, Flood Control and Water Development	Assessment of impact on fisheries from project related to flood control, water development and irrigation
Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives	Inclusion of the fisheries component in rural development projects, development cooperatives and collection of revenue from small water bodies (up to 20 acres)
Ministry of Industry	Licensing of fish processing plants and trawlers for marine fisheries.
Ministry of Commerce Ministry of Shipping Ministry of Education Ministry of Finance	Export of frozen fish Regulation of fishing boats Control of fisheries related education and research Budget and administration of externally funded fisheries projects.
Forestry Department Nationalized Banks Planning Commission	Management of fisheries in reserved forests. Provision of credit for fisheries Planning of fisheries sector, as part of overall national planning

# Manufacturing in Bangladesh: Growth, Stagnation and Erosion

Anu Muhammad\*  
Nurul Hoque\*  
Amir Hussain\*

## Abstract

Manufacturing endeavours in Bangladesh have passed through some notable changes or unchanges during the three decades after the independence. During the last three decades, GDP share of the manufacturing sector fails to show any significant changes. A number of enterprises have been closed down in this period - a part of which belonged to the public sector and the other part became sick due to problems related to infrastructure, financing, unequal competition and government's discriminatory policies. A number of enterprises established during this period were mostly export oriented like garments. This happened because policies and steps of the government and international agencies were in favour of export promotion. Growth of industrial sector now largely depends on growth of highly subsidised export oriented sector. The closure of many large-scale enterprises increased the number of unemployed workers. Although a new group of people joined the sector due to the new demand originated in the garments and EPZ factories, the total employment in the manufacturing sector shrunk. Gender composition of the working class has also been changed. Women workers have become significant part of that class, not only in formal industrial sectors but also in informal sectors. Foreign investment has never been manufacturing friendly in Bangladesh. As a whole, investment in manufacturing sector failed to pick up momentum because of various internal and external causes and constraints.

## Introduction

If one follows through the history of Bangladesh, s/he could find an anarchic and frustrating scenario in manufacturing over a period of more than hundred years except for few short-lived optimistic episodes as the inevitable manifestations of

---

\* Professors, Department of Economics, Jahangirnagar University.

historical turning points. In fact, Bangladesh had never been able to exploit its potentials. In this article an attempt has been made to bring the manufacturing sector in perspective. Here it began with the backdrop of Bangladesh independence when both the formation stage and destruction mode worked at the same time. The paper attempts to investigate the direction of manufacturing sector in post independence period. It goes into analyzing the role of public sector in manufacturing and its subsequent erosion. Composition of the total sector (public and private) and different trends within different subsectors and proportional share in GDP over the period are also examined. The paper looks into the industrial policies adopted over the period and identifies its priorities and incentive structure. Quantitative magnitude of foreign investment is analysed alongwith its qualitative dimension. The effects on employment and wage of the dynamics of the manufacturing sector are also discussed. In conclusion, the juxtaposition of the manufacturing sector is summed up.

### **Early Years of the Formation Stage of Industrial ‘Base’**

The region now called Bangladesh had shown potential for industrial growth in several historical points but could not sustain. Despite constraints and weaknesses cottage industries continued to survive from extinction for thousand years, but could not expand to create a sustainable industrial base. It faced major setback at the very beginning of British colonial rule. Coercive actions against artisans, destruction of small enterprises followed by Permanent settlement in land tenure system and discriminatory trade policy practices were institutionalized as anti-industrial strategies. In the later part of British rule some industries were allowed to flourish in India, but these industries were mostly concentrated in the vicinity of the port areas like Kolkata, Madras and Mumbai. Bangladesh region continued to remain as peripheral one.<sup>1</sup>

During Pakistan period, situation did not change much in favour of local entrepreneurship to grow. In 1947, “there were only a handful of large-scale industrial units – a few cotton textile mills with 99,000 spindles and 2,583 looms; a few sugar mills with a total capacity of 39,000 tons; one cement factory with a capacity of 100,000 tons; and a number of jute bailing presses.” and “in 1949/50, contribution of the manufacturing sector to the GDP was only about 3 per cent-large scale enterprises contributed just over half a per cent.” (Ahmad, 1978). In the late 1950s and 1960s the manufacturing units established in the then East Pakistan were mainly Jute and Cotton industries and these were mostly

---

<sup>1</sup> Major studies on economic history of Bengal share this view. See for extensive discussion on Bangladesh history compiled in three volumes published by Asiatic Society (Islam, 1993)

established by the West Pakistani business houses or by the state agencies like East Pakistan Industrial Development Corporation (EPIDC). Bangalee participation in establishing industries was not significant. State sponsored industries and private sector dominated by non-Bangalee entrepreneurship shaped the industrial sector in this region<sup>2</sup>.

Land reform in 1961-62, discriminatory allocation and development policy constrained industrial potential in the then East Pakistan.<sup>3</sup> The leading Pakistani economists Mahbub ul Haq observed the situation in the early 60s and iterated, “investment in East Pakistan fell short of its saving as a result of a compulsory transfer of savings from East to West Pakistan. Gross investment was 5 per cent.” (Haq, 1963; 103)<sup>4</sup>. He categorically stated that, “it appears that 4 to 5 percent of East Pakistan’s income has been transferred annually to West Pakistan and that the rate of transfer increased in the First Plan period.” (Haq, 1963, 102). Consequently, he continued narrating the situation prevailing here at that time “East Pakistan lags far behind West Pakistan in respect of most economic and social overhead facilities.... East Pakistan is predominantly a rural society, depending on agriculture for its sustenance, employment and export. It is less diversified and far more vulnerable to fluctuations than West Pakistan. Its industrialization is rudimentary, its monetization is limited, and its financial superstructure is inadequate. It has undergone a very modest structural change in the last ten years.” (Haq, 1963, 105-106)

Establishment of Pakistan Industrial Development Corporation (PIDC) in 1950 and its division for the two wings (EPIDC & WPIDC) in 1962, Pakistan Industrial Credit and Investment Corporation (PICIC) in 1957, the formation of East Pakistan Small Industries Corporation (EPSIC) in 1957 and Industrial Development Bank of Pakistan (IDBP) in 1961 were all aimed at patronizing entrepreneurs to develop state sponsored industrial sector in the then Pakistan.<sup>5</sup> But the growth of East Pakistani entrepreneurs in the process remained insipid. Only a handful of local investors’ participated but that was also dependent on state support, because “on average, private Bengalee investors contributed about 24 percent of the investment in the establishment of jute mills while 19 percent came

---

<sup>2</sup> For vivid description of the period concerning industrial sector see Sobhan and Ahmad, 1980.

<sup>3</sup> See for detail discussion on the impact of land reform in 1961-62, Umar(1988) and Siddiqui (1996)

<sup>4</sup> In the later part of the decade Rehman Sobhan, Akhlaqur Rahman and others joined in the economic analysis of disparity.

<sup>5</sup> “Between 1952 and 1958, PIDC assisted the private sector in establishing 12 jute mill companies, the first being the world’s largest, Adamjee Jute Mills. The 12 were built in East Pakistan, but the PIDC’s private sector partners were, in all cases, West Pakistanis. Eventually, all 12 were divested before liberation at prices favorable to the private investors.” (Humphrey, 1988).

from public equity and 58 per cent from public loan advance; and in fact, in some cases, the share of the Bengalee entrepreneur in the finances need to set up a jute mill was as low as 10 percent.” (Ahmad, 1977)

Jute industry had been the mainstay of the manufacturing sector but its profitability and survival always rested on explicit and implicit subsidy from the state. Export bonus scheme was a very important part of that package. It was introduced in 1959 and was gradually extended. This scheme provided significant support to the exporters of jute and jute products. Its role in making jute industry more profitable was such that “without the bonus earnings not only that there would not have been any surplus of sales value over costs but in fact there would have been considerable loss”....and “the contention that the industry was running efficiently in the 1960s to be able to make good profits is in fact a myth.” (Ahmad, 1977)

### **Initial Stage: Formation of Public Sector**

At the time of independence Bangladesh was a predominantly agricultural country that inherited a tiny manufacturing sector, 80 percent of which owned either by Pakistani business houses or state agencies. Only 18 percent of those owned Bangalee were mostly small industries. Table-1 given below depicts more vividly the structure of ownership of industrial enterprises prior to independence in 1971.

In 1972 more than 600 large, medium and small enterprises were nationalized and 6 sector corporations were formed to manage and operate those firms. Nationalization of industries, in fact, took place due to the compulsion of the prevailing circumstances rather than as a part of planned economic decision. The

**Table 1: Structure of ownership of industrial enterprises prior to independence**

Ownership	Number	Value(mln taka)	Share(%)
EPIDC ownership	53	2097	34
Private Ownership(Non Bengali)	725	2885.7	47
Private Ownership(Bengali)	2253	1118.8	18
Private Ownership(Foreign)	20	36	1
Total	3051	6137	100

Source: Sobhan and Ahmad (1980).

events that followed nationalization provide evidence that there was no preparation or well-planned design to build public sector in an effective way. Apparent anarchy, bad management and wrong decisions in public sector resulted



in systematic leakage of resources and contributed to create a ‘black’ economy. It also helped a portion of private sector to grow<sup>6</sup>.

Subsequently, it was not long to reverse the process of building a strong public sector. In the beginning, private investment in industry was discouraged by imposing a ceiling of 2.5 million taka. It was, however, revised to taka 30 million in 1974 and at the end of 1975 it reached to taka 100 million. In 1976 a new industrial policy was announced where ceiling was withdrawn and different incentives for private (specially foreign and export oriented) sector investment were initiated. In March 1976, disinvestment board was formed to better coordinate and to intensify the process.

### **Composition and Trend in Manufacturing Sector in Post-Independence Period**

BBS generally classifies the manufacturing sector activities into two broad sub-sectors by employment size of the manufacturing units. These are (i) large and medium scale establishments: 10-49 persons and 50 or more persons respectively employing during the accounting year and (ii) small scale manufacturing establishments (including cottage and handloom) employing less than 10 persons (BBS, 2000).<sup>7</sup>

Since the GDP accounting method has been changed in 1999, definitions of sectors were revised and sectoral shares were also changed. In 1972/73, according to old estimates, share of manufacturing was 7.90 where medium and small scale industries had 2.40 percent and 5.50 percent respectively. In 1995/96 according to the same estimates, these were 9.57, 6.27 and 3.30 per cent respectively. In the revised estimates, however, the sectoral share of manufacturing was 14.68 per cent in 2000, where large and medium industries and small industries contributed 10.51 percent and 4.17 percent respectively.

Despite the weak data base of manufacturing, the available data has been used to portray a picture of the sector. In the above Table-2 sectoral shares in both old and new estimates for different years are compiled. We find new estimates started

---

<sup>6</sup>Subsequently this private sector took advantage of selling plants in scrap value. For example, “the assets of 29 Jute mills, worth more than tk. 245 crore (according to BJMC estimate, according to alternative view it is 140 crore) have been denationalised at the face value of only 5.5 crore” (Abdullah, 1991, 28-29).

<sup>7</sup>BBS collects data on these different subsectors from different sources. For large and medium industry data source is annual Census of Manufacturing Industries (CMI), Bangladesh small and cottage industries corporation is the source of data on small and cottage industry, while Handloom census conducted by Handloom industry is the source for data on handloom industry. (BBS, 2000)

**Table 2: Share of Manufacturing in GDP at current price by two different estimates in different period**

Period	GDP Share (Old estimates)			GDP Share (New estimates)		
	large and medium	small	Total	large and medium	small	total
1972-73	2.40	5.50	7.90	-	-	-
1982-83	5.71	5.42	11.14	-	-	-
1989-90	5.09	3.64	8.74	9.26	3.84	13.10
1995-96	6.27	3.30	9.57	11.01	4.42	15.43
1998-99	6.03	2.99	9.02	11.10	4.37	15.47
1999-00	5.64	2.83	8.47	10.51	4.17	14.68

Source: BBS, 2001, 2000, 1999, 1996, and 1980

from 1989/90, and the old estimates have been reported since 1972/73. So the old estimates can only be compared. The trend of sectoral share of manufacturing from 1972/73 to 1999/00 shown in the table is not at all optimistic, rather depict frustrating picture. According to old estimates its growth rate as a proportion of GDP in the whole period has not been even 1 percent (from nearly 8 percent to less than 9 percent). From 1972/73, in ten years time, there has been a reasonable growth of GDP share from 7.90 to 11.14 percent followed by a rapid decline in the following decade, to 8.74 percent. The sectoral share, after that, never could show any significant improvement. In 1972/73, small industries apparently dominated the scene; its share was more than double as compared to the large and medium scale industries. While in the 70s, data reveals significant growth in large and medium industries, but small ones nevertheless remained the same. In the following decade, it seems from the Table 2 that small industries faced a severe blow which until now could not recuperate. Over all sectoral share of small industries, in fact, declined from 5.5 to less than 3 percent, downsized to almost half, while share of large and medium scale industries had been more than double; i.e., increased from 2.4 to more than 6 percent in the old estimate.

Change in the method of estimate only revised the data but trend remained the same. Increase in sectoral share of manufacturing as a percentage of GDP has been due to the artifacts of the methodological changes. According to the new estimate, the growth rate was 13.10 percent in 1989/90 while it reached almost 15 percent after a decade, less than 0.16 per cent increase in growth per year. Since 1995-96 it actually shows a downward trend.

Table-3 which is adapted from a study conducted in the early 90s shows proportional distribution of different scale of establishments, number of firms, employment and gross output in the period.

From the Table-3, we get a concise picture of the size, composition and performance of the manufacturing sector in early 1990s. Large industries being 1.09 percent of total number claim about 66 percent of total output and employ about 43 percent of workforce in manufacturing. In this scale of operation private sector now dominates the scene. Number of enterprises, however, is the largest in cottage level that stands nearly 71 percent, which produces only 6 percent of gross output, but employ about 31 percent of labour force in Bangladesh.

**Table 3: Structure of Manufacturing Sector in Bangladesh (1991/92) by Scale of Operation (Value in million taka)**

Segments	No of firms	Fixed assets	Persons engaged	Gross output
Large	5835 (1.09)	172196.26	1709236 (42.54)	308404.59 (65.69)
a) private units with 50 or more workers	5627 (1.05)	114030.56	1489606 (37.07)	285259.79 (60.76)
(b) State owned units	208 (0.04)	58164.70	219630 (5.47)	23144 (4.93)
Medium: Units with 10 to 49 workers including handlooms	33617 (6.26)	48760.31	727816 (18.11)	92469 (19.66)
Small: Non-household units with less than 10 workers including handloom	118286 (22.04)	n.a	337675 (8.40)	39603.07 (8.44)
Cottage: Household based units with less than 10 workers	379007 (70.61)	3560.56	1244096 (30.96)	28984.13 (6.17)

Source: WB - USAID, 1996

### Public Sector: Policy, Crisis and Erosion

In 1982 another ‘new industrial policy’ was declared which was later revised in 1986. Afterwards the industrial policy announced in August 1991 allowed individuals to invest upto Tk.300 million without seeking permission from the government. The series of industrial policies devised since 1976, in fact, moved in a linear fashion in the sense that all subsequent policies paved the way to further liberalization of private investment, privatization, opening up sectors for investment, providing incentives for export oriented and foreign investment. In the process of denationalization, by 1992, number of enterprises under the corporations came down to 154. As a result, sector corporations were trimmed in operation and their command over production was substantially reduced.<sup>8</sup>

According to the latest government documents, public sector industries or State Owned Enterprises (SOEs) incur losses of TK. 525.38 crore or nearly US\$ 93.81 million while in 1993/94 it was TK. 327.34 crore taka or US\$ 58.45 million, but it was TK. 876.01 crore or US\$156.43 million in 1992/93<sup>9</sup>. Moreover, in terms of bank loan disbursements, SOEs have received TK. 5691 crore in June 2000 while private sector took TK. 53671 crore (GOB, 2000).

Although disinvestment/privatization strategy has been aimed at reducing losses, in effect, it virtually turned into dictating priority only to those profit-making enterprises. There are definite instances where one can find how discriminatory and motivated policy contributed to make a potential enterprise into a losing

**Table 4: Phasing of the Privatization Process**

Period of privatization	Number of Enterprises
1 <sup>st</sup> January 1972- 30 June 1975	120*
1 <sup>st</sup> July 1975- 30 June 1981	255
1 <sup>st</sup> July 1981- 30 June 1991	222
1 <sup>st</sup> July 1991–30 June 1996	13
1 <sup>st</sup> July 1996 – 30 June 2000	11
Total	621

\*These were returned to original Bangalee owner

Source: Ministry of Industries

<sup>8</sup> In 1988 USAID sponsored study on privatization observed that, “Bangladesh has privatized more public enterprises than any other country, a total of 1076, of which 609 were in the industrial sector.” (Humphrey, 1988, 1)

<sup>9</sup> US dollar in current market value, June 2001.

**Table 5: Production in Public sector (1993-2000)**

Corporations	1993-94	2000-01
BCIC		
Urea (lakh MT)	21.85	18.56
TSP (lakh MT)	1.77	1.90
Newsprint (lakh MT)	0.47	0.25
Paper (lakh MT)	0.46	0.40
Cement (lakh MT)	1.21	1.80
BTMC		
Yarn (lakh KG)	170.88	170.08
Cloth (lakh Meter)	141.39	...
BSFIC		
Sugar (lakh MT)	2.22	0.98
Spirit (lakh MT)	31.99	28.00
BJMC		
Hessian ('000'MT)	86.42	71.71
Sacking ('000'MT)	173.75	142.13
CBC ('000'MT)	32.17	31.31
BSEC		
Bus Truck Car	606	1000
Motor Cycle	6108	7000
Diesel Engine	490	—

Source: GOB, 2000, 2001

concern.<sup>10</sup> Command and control over production of the public sector decreased over the period due to (i) shrinking of its size by disinvestment or layoff and (ii) decrease in total factor productivity.

Failure of public sector and its continuous gobbling of public money seem to be the main official reasons (which has also been endorsed by the international agencies including the World Bank and the IMF) for dismantling it. But neither the government nor the international agencies carried out any comprehensive investigation to find out the causes for this failures and the claimants of responsibilities for it<sup>11</sup>. Very few studies were carried out to assess the conditions

<sup>10</sup> Episode of jute purchases could be a clear case in this regard to understand the conditions of BJMC. See Task Force report, vol-2, 1991. For an extensive study on a process of ruining two big capital intensive industries of the country— 'Bangladesh Machine Tools Factory' and 'The Chittagong Steel Mills', see Islam and Mujtahid, 1999.

<sup>11</sup> In a comprehensive study on manufacturing industry in Bangladesh in late 80s it was observed that, "an inference from the estimated decline in TFP and output per worker in Bangladesh is that Bangladesh's industry was more productive in the earlier years than it is in the Eighties." It emphasised on the obsolescence of technology and said, "Bangladesh installed better-practice technology of jute mills in the 1950s than India's. Today, 40 years after that, many of Bangladesh jute mills are still using the same machines, scarcely renovated." (Sahota, 1991)

**Table 6: Aggregate Real Net Profit of Six Industrial Corporations in Three Different Periods (at 1984-85 prices, in million taka)**

Corporations	Period 1 (1973-74 to 1982-83)	Period 2 1984-85 to 1990-91)	Period 3 (1991-92 to 1997-98)
BSFIC	27.18	-19.76	-102.49
BCIC	-18.07	-76.47	-276.5
BSEC	32.69	-19.94	-70.77
BFIDC	0.72	-2.0	- 6.59
BTMC	-5.73	-29.04	-159.69
BJMC	-71.6	-111.0	-135.24
ALL	-34.8	-258.15	-751.28

Source: S. Raihan: The Performance of the State-owned Industrial Enterprise in Bangladesh, 2000 quoted from Bhattacharya and Titumir, 2001

of post-privatized enterprises and in most cases the findings of those studies are not encouraging. It seems that the causes of continuous losses and the 'post' conditions do not have any bearing over the privatization initiatives. In fact, the outcome seems to be irrelevant in the decision making process.<sup>12</sup>

A study was carried out by the Board of Investment (BOI) under the interim government in (March) 1991. The study reported that, "out of the 290 disinvested enterprise surveyed by the BOI, 53% were closed down or out of production and that many of those in operation were doing none too well" (Sobhan, 1991). Sen (1997) observed that in a total of 205 denationalized enterprises since 1979, 112 enterprises continued their operation, 83 became closed or rearing closure and 10 were untraceable.

### **Growth and Performance: Winners and Losers**

It is difficult to compare production and overall performance of manufacturing sector (as well as other sectors of the economy) simply because no comparable data set is easily available. In Table-7 we have compiled production index for different periods with different base-years. With 1973/74 as the base year, we find a modest rise in general index of production from 140.40 in 1985/86 to 165 in 1989/90. In that period, chemical goods placed top in sub-index. In the following

<sup>12</sup> Here we can reminisce the comments of Nicolas Kaldor, who in an article on public and private enterprises (1976) concluded that, "it cannot be demonstrated that private enterprise is superior to public enterprise in the majority of cases and majority of countries, there are reasons for supposing that public enterprise is inferior in terms of efficiency of operation, technical dynamism, etc in countries which are less developed economically and also less mature politically" quoted in (Imam, 1980).

decade the situation showed drastic change. Share of chemical goods in overall performance declined and Textile including Garments showed rapid rise and maintained its dominant position.

Capacity utilization in industry is both a cause and effect of industrial dynamism. In Bangladesh average rate of capacity utilization has never been a high one, although in some subsectors this rate records more than 100 percent while there are industries where rate of capacity utilization shows less than 25%. According to a survey sponsored by the World Bank and the USAID, 32 percent industries have more than 75 percent capacity utilization rate and 28 percent have below 50 percent.<sup>13</sup>

In the 90s the products that have shown negative growth are ones which are from the older industries. Amongst the positive growth ones high growth is seen in cement and MSRod production (see Table-9). This is quite understandable since this is the area (the real estate businesses) where most of the new investment has taken place. According to the revised estimates done by BBS, “approximately 80 percent of total investment is construction related” (World bank and ADB, 1998).

In 1989/90 the number of mills in Jute manufacturing industry was 74, that increased to 77 in early 90s but again shrunk back to 74 by the end of 1999. In the same process looms installed and kept operational reduced to 20687 from 24353 and 16236 from 21827 respectively. Number of permanent workers in these mills was 179000 in 1989/90 that has come down to 124000 in 1999. Cotton textile industry experienced similar trend. Number of cotton mills remained same in the period while working spindles, looms as well as total production of Yarn and Cloth have all declined. (GOB, 2001)

**Table 7: Production index in industrial sector**

Subject	1985-86 (base:1973 -74=100)	1989-90 (base:1973 -74=100)	1994-95 (base:1981 -82=100)	1998-99 (base: 1988 -89=100)
General Index	140.40	165	262	204
Food, Tobacco and Beverage	113.27	212	153	151.77
Textile (Jute and Cotton)	105.9	109	288	251.48
in this: Garments	-		14564	710.61
Paper and Paper products	155.17	169	325	69.85
Chemical goods	283.84	393	276	135.63

Source: GOB: 1986, 1990, 1996, 2000

<sup>13</sup>The same study found that, “Industrial sickness has probably worsened. Currently, 50 percent of Bangladesh’s formal sector industry is estimated to be ‘sick’, when industrial sickness is defined by less than 30% capacity utilization.”(Sahota, 1991)

**Table 8: Capacity utilization in Industry**

	0-25%	26%-50%	51%-75%	76%-100%	101%-150%
Number of enterprises	1042	5364	9187	7366	235
%	4.49	23.14	39.61	31.76	1.01

Source: World Bank & USAID, 1996

**Table 9: Production trend in the Nineties**

Manufacturing goods	Unit	1992/93	1999/00	% of production change (92-00)
Jute goods	'000' MT	446.00	341.86	-23.35
Yarn	Million KG	60.60	57.34	-5.38
Mill cloth	Million Meter	45.10	11.81	-73.81
Paper	'000' MT	89.70	54.98	-38.71
Petroleum products	'000' MT	1320.70	1303.91	-1.27
Fertilizer	'000' MT	2050.60	1904.02	-7.15
Cement	'000' MT	207.50	1474.95	+610.81
Sugar	'000' MT	187.50	123.43	-34.17
Readymade garments	Million dozen	36.00	66.64	+85.11
MS Rod	'000' MT	50.70	137.03	+170.28
Tea	'000' MT	49.00	51.34	+4.77
Beverage	Million dozen bottle	10.00	12.73	+27.30
Soap and detergent	'000' MT	34.00	47.71	+40.32
Leather and leather products	Million sq. meter	12.90	20.87	+61.78

Estimated from BBS, 2001

In Table-10, movements of different industries as measured by their growth rates, garments occupy the top position followed by cement. These sectors have been enjoying more than 10 percent growth. Bidi, leather, bricks show 5 to 10 percent growth rate. Negative growth rates are observed in iron, steel, textile and fertilizer production. It is interesting to find garments alongwith construction related items, i.e., bricks, cement, plumbing equipment, paint varnish, wooden furniture, in high growth domain while old industries, like jute, cotton alongwith iron steel are found in low growth trajectories.

Garments being the new and the most dynamic subsector in manufacturing, is also an export-oriented sector. This has always been remain vulnerable due to its close link with external trade and global market. This subsector had a big push in the 80s but most of the factories till todote were established in the 90s. In 1983/84



**Table 10: Distribution of Four-Digit Industries by Weight and Growth Rate (1994/95- 1999/00)**

Weight	Annual Compound Rate of Growth				
	>10.0%	5.0- < 10.0%	2.0-<5.0%	0-<2.0%	Negative
>5.0	Garments	—	Cotton Textile Pharmaceuticals	Tea	Jute Textiles Fertilizer
2.0-<5.0	—	Bidi Leather Tanning	Cigarettes	—	Sugar Paper
1.0-<2.0	Cement	Books & Periodicals Leather Footwear	Dyeing & Bleaching	Soap & Detergent Compressed Gas, Flour Milling	Re-rolling Fish & Seafood Silk & Synthesis
0.5-<1.0	—	Bricks	Ceramic Newspaper	—	Batteries Bakery Products Motor Vehicle Spirits Alcohol Petroleum Products Electric Lamp Ship Building Rubber Footwear Cable Wires
0.25-<0.5	Perfumes & Cosmetics	Aluminum Ware Radio & TV	Insecticides	Vegetable Oil PVC products	Electrical Appliance Matches Edible Salt Carpets & Rugs
<0.25	Electric Apparatus, Fabricated Metal Plumbing Equipment Glass Products Textile Machinery Paint & Varnishes	Motor Cycle Wooden Furniture Electrical Ind. Machinery	Electric Machinery Wood Products	Engines & Turbines	Iron & Steel Soft Drink

Source: Zaid Bakht: in Abdullah, 2000

there were 134 factories, that increased more than 5 fold in a decade and by the end of the 90s the number increased 20 times that existed in 1983/84. By the end of 1980s, there were about 3 lakh, mostly teenager and irregular workers working in garments when total numbers of factory workers were 70 lakhs. After a decade, number of garment workers rose to 15 lakhs while total number of manufacturing workers comes down to 41 lakhs. Thus the trend in garments' employment does not conform with overall trends in manufacturing employment. Without garments, manufacturing sector would have shown a dismal picture.

In export trade, until early 80s, Jute and Jute products had not only dominated the scene, it had been a one-sector show. Garments products were then only 3.89 percent of total exports. It strode to 32.45 percent by the end of 80s. In 5 years time it doubled to 65.61 percent and by 1998 it reached to 73.28 percent. In this way, export trade again turned into a one commodity activity and this time it is garments.

**Table 11: Readymade Garments (RMG) Sector in Bangladesh**

Year	No. of Factories	Employment (in million)	RMG export (Mil USUS\$)	RMG share in total export	Share of Knitwear in RMG export
1983-84	134	n.a.	31.57	3.89	—
1989-90	759	0.335	624.16	32.45	—
1995-96	2353	1.29	2547.13	65.61	23.49
1997-98	2726	1.50	3781.94	73.28	24.79

Source: BGMEA, quoted from Zohir (2000)

### State Incentive Package

Since 1976 and onward, a formal shift of priority towards private, export oriented, and foreign investment in manufacturing sector became visible through different new policies (1978, 1982, 1986, and 1991) and incentive packages<sup>14</sup>. These include: different forms of subsidy, infrastructure support, tax exemption, financing support, repatriation facility etc. Government started establishing export-processing zone (EPZ) with the same objectives of encouraging foreign and export-oriented firms. Explicit incentive packages for export oriented industries and foreign investment alongwith incentives for foreign investors in share market prevail till today are reproduced below.

#### A. Incentives for Export oriented industries since 1978

- duty free import of capital machinery by 100% export oriented industries outside the EPZs.
- creation of an export promotion fund (EPF) for product development and market promotion of new items.
- exemption from payment of 50% of income tax on income derived from export.

<sup>14</sup>In 1999 industrial policy the incentive package expanded even further. See (Planning Commission, 2000)

- exemption from payment of import license fees by exporters who import raw materials exclusively for export production.
- exporters allowed to retain up to 10% of earnings for general business purposes, rising to 15-20% soon.

#### B. Incentives for foreign investment

- no ceiling on foreign equity participation (i.e. up to 100% foreign investment will be allowed).
- repatriation of invested capital, profit, and dividends allowed; reinvestment of repatriable dividends will be treated as new investment.
- foreign investors can obtain working capital from local banks.
- no obligation to sell shares through public issue irrespective of the amount of paid up capital.
- tax-exemption on royalties, technical knowhow and technical assistance fees.
- tax exemption on the interest on foreign loans and on capital gains from the transfer of shares.
- avoidance of double-tax agreements with a number of countries.
- no discrimination in duties and taxes/holidays for similar industries in public and private sectors and also within private sectors between local and foreign investments.

#### C. Incentives for foreign investors in share market

- foreigners and non-residents may invest in shares and securities both in primary and secondary markets.
- investment in unlisted securities is also allowed. such transactions need not go through a registered broker.
- there is no ceiling on investments. foreigners can own up to 100% of a company.
- capital along with gains can be repatriated without any time restriction through normal banking channels.
- capital gains tax has been abolished both for local and foreign investors.
- dividend is also repatriable. tax deduction at source on dividend income at par with locals, i.e., 10% for individuals and 15% for companies.

- there is no tax deduction on dividend income upto tk. 30,000 at the individual investors level.
- Bangladesh taka is fully convertible on the current account.
- exemption from stamp duty on transfer of shares of a listed public company.
- investment tax credit for investment in shares and debentures of a listed public company upto tk. 100,000 or 20% of the total income whichever is the less.

A study was conducted in the late 80s to examine the impact of new industrial policy of 1982, which went in line with the Structural Adjustment Policy of the World Bank and the IMF<sup>15</sup>. The study found that, (i) total factor productivity has declined in Bangladesh manufacturing in the 80s and (ii) there is little evidence for any impact of the policy of 1982 on the sector. (Sahota et al, 1991).

### **Foreign Investment: Nature and Direction**

Governments of Bangladesh have been relentlessly working in attracting foreign investment. It has provided many facilities and incentives to accommodate foreign investors. In foreign investment scenario, Bangladesh has passed different phases that deserves attention.<sup>16</sup> Till 1993 new foreign investment in Bangladesh had been insignificant. If we decompose the FDI till that period it is easy to find that more than 80% of that FDI has, in fact, been reinvested earning (Table-12); i.e., these investment did not add to the net inflow. Moreover, between 1977 and 1990 on the average 69.11 percent of foreign investment was in trade, while only 23.76 per cent was in industry (Reza, 1995).

In 1993/94 FDI got an impetus where, US\$407.46 million or more than 300 percent as compared to the earlier years was invested. It happened due to investment in Karnafuli Fertilizer Company (KAFCO), which alone claims about

---

<sup>15</sup> For discussion on policy intervention by the World Bank and IMF in Bangladesh development from 1972 and specially for lengthy discussion on Structural Adjustment Policy in Bangladesh and its impact see Muhammad et al, 1996.

<sup>16</sup> Like other areas, the available data of foreign investment also have problems. Board of Investment provides data on registration which does not anyway reflect real investment. As the World Bank observed, "Foreign private capital flows into Bangladesh have taken three forms: foreign direct investment (FDI), portfolio investment, and foreign currency loans (supplier's credit or loan). The balance of payments accounts of Bangladesh have failed to give a complete picture of the flows involved. This is largely due to difficulties involved in accounting for transactions that do not require any government approval. Thus liberalization of the investment regime, while making foreign investment procedures simpler has also made it difficult for Bangladesh Bank to mobilize information on capital flows." (WB, 99, p.16)

**Table 12: FDI by Categories (%)**

Categories	1977-82	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Cash Capital	26.67	29.5	13.41	35.42	57.7	32.4	9.5	10.8
Capital equipment	4.21	35.57	28.67	1.48	0.02	0.2		2
Reinvested earning	69.13	34.93	84.74	63.1	42.28	67.4	90.5	87.2

Source: Bangladesh bank and Reza 1985

US\$320 million in that year (CPD, 1995). Despite various supports from the government and highly subsidized supply of natural gas being the main raw material of the factory, this enterprise continued to be a burdensome liability of Bangladesh. In 1996, portfolio investment did take place that was very short-lived, and for local investors it spelled a disaster in the country, which caused a 'slaughtering of the million'. In 1996/97 the inflow of portfolio investment was US\$16 million, while outflow was US\$148 million. Total net inflow was negative, -US\$62.12 million in that year. Investment in EPZ has been steady but slow and modest. From the Table-13 below, we can see that total number of enterprises has reached to 154 in 2000 while total documented investment reached to US\$452.61 million that has provided employment of 102 thousand workers.

Since 1997, FDI took a new turn. Renewed interests of Multinational Corporations (MNCs) in gas, electricity, hybrid, telecommunication became visible, and new contracts were being signed in gas, telecommunication and electricity sectors. According to the World Bank estimates, since 1996 the annual averages of the highest capital inflows of FDI took place in gas sector (US\$134

**Table 13: Number of Enterprises, Investment and Employment in EPZs**

Commodities	Number of Enterprises	Total Investment (Million US Dollar)	Employment
Readymade Garments	38	115.05	52740
Electronics	10	24.03	1833
Textile	19	110.67	9098
Metals	8	13.12	540
Leather and shoes	14	44.19	6135
Plastic goods	7	9.69	891
Others	58	135.86	31151
Total (upto January, 2000)	154	452.61	102388

Source: GOB, 2001

million) followed by power sector (US\$113 million) in 5 years time. FDI in EPZ, however, has remained comparatively much lower (US\$58 million). Although telecom shows small figure (US\$17 million), FDI inflow in that item alone has shown substantial increase in the later years (WB, 1999).

These new investments clearly have significant impact on Bangladesh economy as well as its polity. It was correctly observed that, the nature of FDI “has implied little augmentation of foreign exchange reserves”. Because, “the bulk of FDI in the power sector so far is made up of imports (e.g. pre-fabricated barge mounted power plants); so are capital costs (about 85% of PSCs) of IOCs engaged in the gas sector, and much of the foreign investment and lending in the telecom sector finance imports of telecommunications equipment.” (WB, 1999)

According to the World Bank’s projection, “FDI, together with private sector borrowing in foreign currency, which has risen to an estimated US\$75 million in FY98, could give rise to a future stream of payments in foreign exchange nearly US\$600 million a year between FY01 and FY05, and over a billion dollars a year for the next five years.” (WB, 1999)

World Bank categorically stated that, “the import intensity of FDI inflows and subsequent profit repatriation and interest payments imply a worsening current account deficit associated with FDI.” According to their estimates when FDI inflow was US\$ 914 million in 1998-99, US\$ 788 million of it was spent in FDI financed imports, and in 1999-00 FDI financed import went beyond FDI inflows. In order to understand World Bank’s unusual identification of adverse effects of specific FDI in Bangladesh one has to go further to read their suggestion: “there is no discernible accumulation of foreign exchange reserves in the absence of gas exports” (WB, 1999).

Considering gas demand and supply scenarios in the country and also its present and future potential and its links with all major sectors of the economy, one could wonder whether FDI in gas sector is going to provide service or disservice to the economy. It is noteworthy that while in one case of FDI (KAFCO) Bangladesh has been supplying gas to the company at below the market price and in another case of FDI (gas contracts) it is purchasing its own gas from the MNCs at much higher price than the prevailing market price in foreign exchange. Both of these affecting the fiscal position of the country, and aboveall gas contracts directly threatening the foreign exchange reserves. This is in contrary to the dominant belief that FDI *per se* helps to increase foreign reserves of a country.

Thus the logical sequence of problems created by gas contracts can be summarized as follows: 1. increase of user price of gas to fill the budget deficit and 2. export of gas to compensate the shortage of foreign exchange reserve. The estimates above clearly show the compulsion in this direction. That is what the World Bank suggested as a rescue measure, but the institution did not anyway oppose or did not utter any cautionary words on the contracts or the nature of FDI that is going to be the cause of disaster in fiscal and BOP management of Bangladesh. In fact, if we estimate net value added from gas resources in Bangladesh and if it were used in expansion of industrial base, then the effect of present FDI will appear as anti-industrialization endeavour.

The amount of FDI described in World Bank document (WB, 1999) is generally assumed as real figure. Even Finance Minister of Bangladesh quotes WB data to speak on FDI in Bangladesh in his budget speech (GOB, 2001b). The Table-14 reproduced below shows much lower inflow of FDI including portfolio and investment in EPZ; the estimates presented here “clearly contradict the periodic claims made by the Board of Investment (BOI) about billions of dollars FDI being invested in Bangladesh during the recent times.”(CPD, 2001).

**Table 14: Real Foreign Investment (in USUS\$ million)**

Year	FDI		Portfolio Investment			EPZ (net inflow)	Total net inflow	
	Inflow	Outflow	Net Inflow	Inflow	Outflow Net Inflow			
1996/97	17	1	16	16	148	-132	53.88	-62.12
1997/98	273	24	249	14	11	3	68.82	320.82
1998/99	200	2	198	3	9	-6	70.61	262.61
1999/00	194.4	0.8	193.6	10.7	10.6	0.1	34.98	228.68

Source: CPD, 2001

### **Employment and Wages**

In 1986, BBS conducted the first ever census of non-farm activities. It has provided three broad types of economic units: (a) permanent establishment (b) temporary establishments and (c) household premise based establishments. According to its final report, it recorded 531 thousand manufacturing units of which 365 thousand (68.7%) were household premise based, 1653 thousand (31.2%) had permanent establishment and the rest 0.5 thousand (0.1%) were temporary establishments. Total number of employment generated was 3.09 million where 56% was in the permanent establishments (Bakht, Bhattacharya,

91). The census also showed that in “1982/83 and 1983/84, despite increase in firm coverage the reported size of employment decreased” (ibid). Overall stagnation and declining trend in some manufacturing sub-sectors can also be traced in another data set. Labour force survey conducted periodically by Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) provides extensive data set on employment scenario. In the Table-15 we have data from three surveys conducted between 1989 and 1995/96. According to these data set, labour force participation increased from 50.1 million to 54.6 million. Similar trend can be found in Agriculture, Forestry and Fishery combined and Construction, Trade, Hotel and Restaurants, Transport etc. Amongst the sectors where employment has decreased, manufacturing shows the highest rate of decline. Here employment decreased by nearly 50 percent. In 1989, employment in manufacturing was 7 million, it came down to 5.9 million in 1990/91, and by 1995/96 it further decreased to 4.1 million.

**Table 15: Employment in different sectors**

Features	(million)		
	LFS, 1989	LFS, 1990-91	LFS, 1995-96
Total	50.1	50.2	54.6
Agri, fores, Fishery	32.6	33.3	34.5
Mining	0.1	0	0.0
Manufacturing	7	5.9	4.1
Construction	0.6	0.5	1.0
Trade, Hotel, Restu	4.1	4.3	6.1
Transport, storage	1.3	1.6	2.3
Business, service	0.2	0.3	0.2
Community	1.8	1.9	5.1
Household, NAD	2.4	2.3	1.2

BBS, 1995. 1996.

Child Labour constitutes a significant part of low wage working force in Bangladesh. According to an estimate, “more than 6 million children between the ages of 5 and 14 are listed as economically active.... 20 percent of all children in this age group and 12 per cent of the labor force. Nearly two thirds of economically active children are unpaid helpers on family farms.” (WB, 96).

In Bangladesh trade union (TU) activities in manufacturing sector has been practically marginalised over the last two decades. Other than public sector enterprises very few enterprises have trade unions or any other form of bargaining agents. Public sector basic unions are usually linked with ruling government parties. According to an estimate, only 7 percent enterprises have trade unions



(WB-USAID, 1996). The enterprises with highest growth, Garments have almost no trade unions. Factories in EPZ also do not have TUs, neither do a large number of medium and small factories in the country.

The Tables 16 & 17 explicitly show that unit labour cost is the lowest in Bangladesh compared to India, Pakistan, Srilanka and Vietnam. In different sectors this is more or less true. It is important to note that, the wage rate per annum as shown in the tables below produced by the World Bank does not always reflect average wage. The Table-17 shows that, if we convert into taka, textile worker gets 3762.91 tk, Engineering worker 6283.75 tk and, Chemical worker 3744.58 and 7713.75 which might be the case for the highest paid worker.

In Bangladesh Minimum Wage is effective only for public sector industries. In other factories very low wage payments and job insecurity prevail in the absence of proper institutional support and also because of weak organizational strength of

**Table 16: Unit Labour Costs and productivity (For T-shirts)**

Country	Unit Labour Cost (US\$/shirt)	Wages (US\$/year)	Productivity (Shirt/Worker)
Bangladesh	0.11	290	2536
India	0.26	668	2592
Pakistan	0.43	1343	3100
Sri Lanka	0.79	570	719
Vietnam	0.20		
World Bank (1996)			

**Table 17: Public sector wages**

Country	Textile		Engineering		Chemicals (including fertilizer)	
	Wage (US\$/year)	VA/Worker (US\$/year)	Wage (US\$/year)	VA/Worker (US\$/year)	Wage (US\$/year)	VA/Worker (US\$/year)
Bangladesh	821	505	1371	817	1683	5959
India	1346	736	2412	5560	2879	12231
Pakistan	n.a.	n.a.	2525	3355	4165	17603
Srilanka	n.a.	n.a.	1035	n.a.	2503	n.a.

Source: WB, 1996

the workers.<sup>17</sup> Even after this there is strong lobbying led by the World Bank against one of the world's lowest minimum wage.<sup>18</sup>

In different documents on employment and wage provided by different agencies and also the government, it is usually shown that the real wages are increasing but from the Table-18 above we can see that if we take minimum wage as a measuring stock, real wage is sharply declining.

**Table 18: Minimum wage in different period (1973-2000)**

Year	Recommended Wage in current price	Implemented wage in current price	Consumers' (workers') cost of living index (1969-70 = 100)	Real wage
1969-70		125	100	100
1973	150	155	168	73.80
1977	270	270	419	51.55
1985	630	560	941	47.60
1992	1500	950	1449	52.45
2000 (continued)	—	950	1973	38.52

Source: Wage Commission Report, 1992, GOB, 2001.

## Conclusion

Manufacturing endeavours in Bangladesh have passed through notable changes or unchanges during the three decades after independence:

Firstly, during the last three decades GDP share of manufacturing fails to show any significant change. In fact relative contribution of manufacturing to GDP remains almost unchanged. The only perceptible change in sectoral share took place in case of overall service sector.

Secondly, a number of factories have been closed down in this period. A part of which belonged to the public sector and another part became sick due to problems related to infrastructure, financing, unequal competition and government's discriminatory policy.

<sup>17</sup>The study findings of HIID a decade ago is still relevant when it says that, "The stagnation of labor productivity and that of real wages are largely due to serious lack of technological and managerial improvements in industry" It also says that "The wage of Bangladesh worker has stayed put for years. To that extent, the frustration of workers is understandable." (Sahota, 91) But practically real wage has been declining over the years. See for discussion on Trade Union, Wages and Labour Productivity in the Manufacturing Sector, Mondal (1992)

<sup>18</sup>To see how data are being manipulated, twisted and deliberate arguments and convenient and partial information is used to oppose even minimum wage of 950 taka one can go through World Bank's document (1996)

Thirdly, a number of factories were established in this period most of which were export oriented including garments. This could happen because of necessary government policies and steps supported by international agencies in favour of export oriented industries.

Fourthly, in the early years of the 70s, State Owned Enterprises (SOEs) were predominant, now that place is taken over by the private sector.

Fifthly, till 70s the big industries played the major role and subsequently that role is deliberately downplayed. (The closure of Adamjee Jute Mills, the largest Jute Mills in the world is the latest incident in the row.)

Sixthly, those industries producing for the home market were the mainstay of the sector until mid 80s. Export oriented industries gradually replaced them and have captured the central place. Growth of industrial sector now largely depends on growth of export oriented sector which is highly subsidized in different forms.

Seventhly, due to closure of many large, medium and small scale factories the number of unemployed workers increased, on the one hand, and a new group of people joined the sector due to new demand from garments and EPZ factories on the other. But the total job loss could not have been compensated by the new job creation. As a result, the size of manufacturing work force shrunk.

Eighthly, gender composition of the working class has also been changed. In the early 70s male workers composed the vast majority of the manufacturing working class. At present, however, women workers have become significant part of that class, not only in formal industrial sectors but also in informal sectors.

Ninthly, foreign investment has never been manufacturing friendly in Bangladesh; today with relatively big investment in gas sector it appears more anti-productive.

Investment in manufacturing could not pick up gear because of various internal and external causes. But the key to all constraints can be explained by the relative weaker position of entrepreneurial class compared to rent seeking bureaucrats, politicians and bank defaulter lumpens. It is also consistent with the overwhelming dominance of international agencies representing international finance capital.

### References

- Abdul Hye Mondal (1992): Trade Unionism, Wages and Labour Productivity in the Manufacturing Sector of Bangladesh. *BIDS research report*.
- Abu Abdullah(ed)(1991): *Modernisation at Bay*, Dhaka
- Abu Abdullah(ed), 2000: *Bangladesh Economy 2000, Selected Issues*, BIDS.
- Anu Muhammad (1988): Entrepreneurs Class in Bangladesh: Structural Issues, Mimeo, Department of Economics, JU, 1988.
- Anu Muhammad (2000): *Economy of Bangladesh* (in Bangla), Dhaka.
- Anu Muhammad et al (1996): "Actors, Victims and the Rhetoric: A deconstruction of 'Development' Exercise in Bangladesh" in Abdul Bayes and Anu Muhammad (ed): *Bangladesh at 25*, UPL.
- Asia Population and Development Association (2000): Report on Employment Security System and Labour Policy in Asian Countries, Bangladesh, March.
- Badruddin Umar (1988): *Peasant and Peasant Movement in Bangladesh* (Bangla), Dhaka.
- Bangladesh Bank(1990):*Foreign Liabilities and Assets and Foreign Investment in Bangladesh*
- Bangladesh Bureau of Statistics, BBS (December 2000): National Accounts Statistics of Bangladesh (Revised Estimates, 1989-90 to 1998-99).
- BBS(1995):*Report on The Household Expenditure Survey,1991-92*
- BBS(1996): *Report on The Household Expenditure Survey,1995-96*.
- BBS, December 1996:*Report on Labour Force Survey in Bangladesh, 1995-96*.
- BBS, March, 1995:*Report on Labour Force Survey,1990-91*.
- Calvin Humprey (1988): Privatization in Bangladesh, study sponsored by USAID, Dhaka.
- CPD (1995): *Experiences with Economic Reform: A review of Bangladesh's Development 1995*.
- CPD (2001): *Changes and Challenges: A review of Bangladesh's Development 2000*.
- Debapriya Bhattacharya and Rashed A M Titumir (2001): Bangladesh's Experience with Structural Adjustment: Learning from a Participatory Exercise, SAPRI, March.

- Gian S Sahota(1991): “An Assessment of the Impact of Industrial Policies in Bangladesh” in *Bangladesh Development Studies*, Special issue.
- GOB (1992) National Wage and Productivity Commission: Report on National Minimum Wage. (Bangla)
- K.H.Imam (1980): “Public Enterprise in an Intermediate Regime”, *BDS Journal*, Autumn 1980.
- Kamal Siddiqui (1989): *Political Economy of Land Reform*, Dhaka.
- Kathryn H. Anderson, Najmul Hossain, Gian S Sahota(1991): “The effect of labor laws and labor practices on employment and Industrialization in Bangladesh” *Bangladesh Development Studies*, Special issue
- Mahbub ul Haq (1963): *The Strategy of Economic Planning, A Case study of Pakistan*, Karachi.
- Mashiur Rahman (1994): “Bangladesh: Structural Adjustment, Employment and Social Protection for Workers,” ILO and SAAT, New Delhi.
- Ministry of Finance,GOB (1981,1986,1991): *Bangladesh Economic Survey*.
- Ministry of Finance,GOB(1995,1996, 2000, 2001): *Bangladesh Economic Review*.
- Ministry of Finance,GOB(2001): *Budget Speech*.
- Nazrul Islam and A F Mujtahid (1999) : “Making better use of Bangladesh’s Productive Capacities”, CPD occasional paper series.
- Nuimuddin Chowdhury and Karimullah Bhuiyan: “Wages in Bangladesh Industries, 1972/73-1981/82: Levels and Structure”, *BDS journal*, June 1985.
- Nuimuddin Chowdhury: “Official Industrial Wage Data in Bangladesh, 1972/3-1976/7”, *BDS journal*, March 1982.
- Planning Commission (2000): *Mid-Term Review of The Fifth Five Year Plan 1997-2002*.
- Qazi Kholiquzzaman Ahmad: “The Manufacturing Sector of Bangladesh- An Overview”, *BDS Journal*, Autumn 1978.
- Qazi Kholiquzzaman Ahmad: “Was the Jute Manufacturing Industry Profitable in Pre-Liberation Days?” *BDS Journal*, July 1977.
- Rehman Sobhan (1991): “An industrial strategy for industrial policy: Redirecting the industrial development of Bangladesh in the 1990s.”, in Zaid

- Bakht (ed.): BDS Journal, Special Issue on Industrial Policies and State of Industrialization in Bangladesh. March-June.
- Rehman Sobhan and Muzaffer Ahmad (1980): *Public Enterprise in an Intermediate Regime: A Study in the Political Economy of Bangladesh*, BIDS, Dhaka.
- Sadrel Reza (1995): *Transnational Corporations in Bangladesh*, Dhaka.
- Salma Chaudhuri Zohir (2000): "Beyond 2004: Strategies for the RMG Sector in Bangladesh" in Abdullah(2000).
- Sirajul Islam (ed): *History of Bangladesh* (vol.2: Economic History), Asiatic Society, Dhaka.
- World bank and ADB: "Bangladesh Economic Trends and the Policy Agenda", May, 1998
- World Bank: *Bangladesh Labor Market Policies for Higher Employment*, 1996.
- World Bank: *Foreign Direct Investment in Bangladesh*, 1999.
- Zaid Bakht and Debapriya Bhattacharya (1991): "Investment, Employment and Value Added in Bangladesh Sector in 1980s: Evidence and Estimate", in *BDS special issue*.
- Zaid Bakht: "Growth Performance of the Manufacturing Sector: A review of the Revised Industrial GDP under SNA '93" in Abdullah, 2000.

## Some Basic Issues Relating to Service Marketing in the Banking Sector of Bangladesh

Syed Masud Husain\*

Md. Ashraful Islam\*\*

### Abstract

Marketing is an essential operation for banks in order to deliver services more efficiently than its competitors. Banks provide financial services to the society. The objectives of this study are to investigate the key concepts of banks' services, the mission of banks, the service items of banks, and service marketing strategies. Criteria for classifying the services determine the strategies of service marketing. Buyers of services search information about service quality, conditions, and capability of service providers. The quality of services, monitoring customers' satisfaction, and pricing services are important standards those service providers should evaluate from time to time. Customer-services in banks may be grossly categorized into deposit services, counter services, and credit services. The goals of banks' services are successful operation, efficiency and effectiveness of banks, and economic development. Providing quality service needs adequate service strategies. Service-items differ greatly among the banks. Private banks design their service-items mostly oriented towards return from the service. The foreign bank's products & services may broadly incorporate development banking, commercial banking, investment banking, consumer banking, deposit and money placement services, trust services, auxiliary services, and private banking services. Service Marketing activities are mixed with setting mission, planning, services designing, producing and rendering services, publicity, advertising etc. Service marketing strategies in banks of Bangladesh differ primarily on the ownership of banks. Public sector banks provide low cost services to the society. We believe setting prudent service marketing strategies, the public sector banks can provide better services and also earn profit. Private commercial banks are

---

\* Professor, Department of Accounting, University of Dhaka.

\*\* Manager, Bangladesh Shilpa Bank, Dhaka. This study reflects views of the authors and does not reflect the view of the organizations they represent.

basically profit-oriented. Private commercial banks have created a competitive environment in the banking sector leading to improvement in the level of customer-services. Foreign-bank branches also operate banking business basically for making profit. It is, however, the public sector banks that must come forward to help our society in providing basic and advanced banking services which are much needed but costs of which may exceed often beyond the reach of ordinary people. How the cost of services and the profitability of the public sector banks can be compromised remains a question. This paper attempts to bring out some basic issues in this regard and make certain recommendations, which may be considered by the relevant authorities.

## **1. Introduction**

Marketing is an essential operation for any business in order to deliver goods and services to the market more efficiently than its competitors. The concept of marketing at the macro level includes how social changes take place, and evaluating the relationship of marketing with society. At the micro level, individual organizations have social goals and perform social responsibility. These organizations must find their target audiences, offer the right social products & services, develop the right promotion policies, distribute goods & services, and try to remain financially solvent. Banks provide financial services to the society. Banking means the accepting for the purpose of lending or investment of deposits of money from the public on demand or otherwise and withdrawal by cheque, draft, order or otherwise.

A bank needs to relate the three fundamentals for success. First, the bank must have a stable and sound core deposit base. Second, it must have sound lending practices. Third, it must diversify and distribute its loans into a variety of industries and geographical locations in order to spread its risk (Gray and Harvey 1992,29). The molecular model makes it possible to position market offerings along a continuum as a function of their tangible and intangible elements. The more a market offering is characterized by intangible elements, the more difficult it is to apply the usual marketing tools developed and apply for products & services. Intangible dominant offerings require different marketing techniques (Cunningham 1981, 523). The characteristics of services make it difficult to design services and structure messages that the customers understand and appreciate. The objectives of service providing organizations (and program thereof) even in the same industry depend on the type of ownership, goals, mission, and vision. The variability in applying service-marketing tools depends on the capabilities, urges, and eagerness of an organization. Traditionally, codes



of ethics for many service professions have prevented them from engaging in certain kinds of marketing activities. Setting marketing strategies & service-planning, selecting location & distribution channels and promotion & pricing for services are more difficult to formulate (Mason and Fyell 1987,163). Service providing organizations generally do not use marketing concepts, often consider marketing unnecessary or too costly, or had much demand that they do not need marketing or believe that it is unprofessional to use marketing concepts (Kotler and Armstrong 1997,663). There are problems in bank's services such as lack of interest and motivation on the part of a banker for working more professionally and non-existence of marketing information system. Also, there are inadequacy of staff, unsatisfactory banker-customer relationship, lengthy procedures and inadequate programs and unhealthy competition among the banks (Chowdhury 1982, 43). Given the ineffectiveness of traditional approaches to service planning and service providing, more research needs to be done in this domain. In this paper, the nature, process, and prospect for improving service marketing procedures, tools and methods are reviewed taking into consideration the banking sector of Bangladesh. Considering the context of banking environment in Bangladesh, it is argued that application of service marketing procedures, tools, and methods will effectively improve the prevalent condition. This paper investigates the key concepts of banks' services, mission of banks, service items of banks, service marketing strategies & capacity build up activities and changes in banks' services. However, the issues of relationships, power, politics and influences need to be deeply examined, in order to have a positive impact on structuring policies and practices. The study followed a systematic searching and representing method. First, the phenomena of service marketing in banks are investigated in terms of key concepts of banks' service and are presented in the second section. Second, the nature of service strategy, practices of banks are sketched in the third section. In this regard, the qualitative data have been collected from annual reports of sixteen banks. Third, the potential for improving service marketing in banks are examined and discussed with references to several proposed models, approaches and governance arrangements, which has been presented in the fourth section. The data are logically analyzed and interpreted. However, the qualitative data collected in this study are from secondary sources.

## **2. Key Concepts Relating to Banks' Services**

Banks operate to provide financial services to the society. Understanding bank's services both at micro level and macro level is indispensable for an individual bank and an economy. The key concepts and nature of services are important.

Service is any activity or benefit that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It is a benefit or advantage conferred on some one. Its production may or may not be tied to a physical product. Activities and benefits leading to satisfaction, which are offered for sale or are provided in connection with the sale of goods are also referred to as services. Acts of serving include work, assistance, posting, acceptance, guarantee, messaging, advocacy and all types of knowledge works. Service marketing involves product rental, product alteration and repair, and personal services. Services are less tangible, more perishable, less separable from their providers, and more variable in quality than products that are sold. However, service providing firms are lagging behind manufacturing firms in the use of marketing concepts.

Distinguished characteristics of services are: intangibility, inseparability of production and marketing, involvement of customers and providers, variability of service quality, use of highly differentiated marketing systems, maintaining customer relationship, buyers' dependency on sellers can not be stockpiled, and performance standards are difficult to maintain. Criteria for classifying the services determine the strategies of service marketing. The purpose of a service does not involve transfer of ownership; service is not possible without the participation of the seller, the seller of service is an integral part of the buyer's satisfaction, so a seller must pay special attention to the needs of a buyer. A seller must be able to create, and render service before exchange. In human-intensive service industry, it is very difficult to maintain performance standards (Cunningham 1981, 523).

Services can be categorized by market, degree of tangibility, skill of the service provider, goal of a service provider, degree of regulation, case of labor-intensiveness, and frequency of customer contact. Customer-services of a bank may be grossly categorized into deposit services, counter services, and credit services. Customers' services generally mean deposit of money from customers, advances to the customer, and various ancillary services. These activities require an arrangement of service process, branch expansion, survey of economic environment, location of deposit potential, identification of credit needs, and collect information about target markets. Accordingly, banks make arrangement to deliver their services to the potential customers in terms of acceptance, sanction, advances, commitment, transfers, remittances, opening of letter of credit, export documents handling, bills collections, and other services.

Quality of services, monitoring customer satisfaction, and pricing services are important standards that service providers should evaluate from time to time. Service quality of bank comprises of three components i.e. (i) internal excellence, effectiveness, and efficiency, (ii) superior customer service, and (iii) an organizational structure that is designed explicitly to support the quality orientation. An active commitment of top management to quality, an integrated-company-wide approach, and an eventual assimilation of quality into the culture of an organization may be considered as best approach. The five dimensions of service quality are reliability (i.e. keeping the service promise), responsiveness (i.e. being prepared and willing to serve promptly and efficiently), assurance (i.e. competence and courtesy), empathy (i.e. individualized, caring attention), and tangibles (i.e. the “seeable” part of the service offer) (Gray and Harvey 1992,61&102).

Factors of services are important for understanding its operation. Providing services involves costs, which is associated with poor service, loss in market share, increased marketing expenditures, employee turnover, debt loss and the loss of pricing services. Service-Providers’ decision making depends on quality of marketing information systems. Buyers of services search information about service quality, conditions, and capability of service providers. The experience, availability of market information and relationship with service providers determine the decision of service buyers.

Different group of customers has different types of expectations from banks. General expectations of customers are: good behavior from the bank employees, friendly attitude in solving their problems, quick services in respect of opening of accounts, acceptance of cash, withdrawal of cash, issue of drafts, decisions on their loan applications and the like. Society in general has expectation from the banks, which may range from mere account opening to economic development.

Goals of bank’s services are successful operation, efficiency and effectiveness, and economic development. Satisfying the unique needs of the customers is the best way to achieve the goals. Service delivery is a profession and should be taught as such (McCogan 1997,137). Factors of services are: skill and efficiency of personnel, behavior and manner of personnel, initiative to create goodwill, initiative to attract customers, training, orientation of staff, and selection of quality personnel. It also includes employee-motivation, systems and procedures, physical environment, social environment, system of rewards and punishment. Providing quality service needs adequate service strategies. The characteristics of

services make it difficult to design messages that the target market should get. Advertising, publicity, and personal selling are common means of explaining services to target customers (Churchill and Peter 1995,181).

Successful banks rely on customers' trust. Partners that trust each other generate profits, create meaningful customers' service, and build harmonious society. The power of trust means degree of relationships between business partners. In a good trust environment, partners can share information and invest in understanding each other's business. Trust is all encompassing. But, study shows that one may trust a partner on some issues but not on others (Kumar 1996, 92). The relationship depends upon the type of service rendered by the banker, which has two aspects: one is legal and another is behavioral.

### **3. Nature of Service Strategy Practices of Banks**

An analysis of service strategy practices of banks in Bangladesh reveals that the mission, vision, goals, and objectives of banks differ greatly due to ownership, forms of business organisation, and philosophy of banks. Banks, which set mission keeping in mind the responsibility of more social development generally, do not care for competition, profitability or losses of business share. Rather, they initiate services, conceive risk, and create service instruments for betterment of the society. Foreign banks set mission for profitability with a clear and well-defined competitive position, to become the world's leading international bank, to help clients, to give shareholders a good return, building long-term customer relations, having competence and an increased cost efficiency. The mission of public sector banks include financing private sector industries as per investment policies of the government, assistance to industrial concerns, broadening the base of investment in the country, financing business, commerce, industries, agriculture, provide working capital, and commercial banking services etc. The mission of private commercial banks includes continuous improvement in business, cost reduction through integration of technology, to be the best bank in terms of customer service, profitability, to provide highest possible benefits for clients, to increase professional efficiency, building capital base in the economy and so on. It also follows strategies for disciplined progress, economic development, application of IT, effective planning, identification of successful investment sector, to become the most sought after bank in the country.

Service items differ greatly among the banks. Development banks and public sector banks design their service items for growth of private sectors through risky service items. Private banks design their service items mostly oriented towards

return from the service e.g. short-term loans, deposit, foreign exchange business, information and communication technology (ICT) based services including other services. Observation shows that banks in Bangladesh still failed to incorporate many service items, which the foreign banks have. The invention and initiation of more service items could accelerate the growth of money and capital market of the economy. The foreign bank's products & services may broadly incorporate development banking, commercial banking, investment banking, consumer banking, deposit and money placement services, trust services, auxiliary services, and private banking services. The public sector banks provide a wide range of services e.g. all types commercial banking services, including medium and long-term credit to industrial concerns and business, underwriting advances, bridge finance, debenture, guarantee, trading of securities, commercial banking, banker to the public issue and services to the government. The private commercial banks provide services, which are not much different from public sector banks and include deposit, loans and advances, consumer credit, and merchant banking. It also includes export-import business, treasury operation, offshore banking, SWIFT (Society for Worldwide Inter-bank Financial Telecommunications – fund transfer service) in order to provide international trade related services, and correspondence banking.

The business strategies of foreign banks are clearly expressed in their objectives e.g. to support private infrastructure, financial markets and assist indigenous entrepreneurs, to finance small and medium enterprises, to become giant commercial international bank through exploiting competitive advantage, developing new services and products. Foreign banks, as a business strategy, emphasize increased customer satisfaction, improved cross-serving and cross-selling within the groups, long-term customer relations, increased cost efficiency and investment in IT. The strategies of foreign banks also include satisfied and loyal customers, motivated, committed & well-trained employees and social responsibilities, to build a system of corporate governance towards commercial and international banking, to exploit competitive advantage. Public-sector banks do not explicitly express business strategies. Their business strategies are either ill conceived or mixed with other messages in the reports. Basically, the philosophy and business strategies of public sector banks are guided by broader instructions, guidance and objectives reflected in policies of Bangladesh Bank and Ministries. But, these banks must have explicit business policies of their own which need to be formulated within the framework of regulatory policies and at the same time consistent with the underlying business context, profitability, and solvency of the banks. Private commercial banks express business strategies e.g. to have sustained

growth, broaden and improve range of products & services, competitiveness and long term relation with customers and providing best services. Their business strategies, as expressed, are guided by participation in social activities, service to business and commerce, business progress, and profitability. Their business strategies are intended to be supported by capacity building tools e.g. IT infrastructure and computerization of business process, on-line branch banking, credit card, internal control & monitoring, training & professional development, correspondent relationship with local and foreign banks etc.

Private commercial banks have created competition amongst banks leading to improvement in the level of customer services. Banks are coming out with new innovative services to meet the requirements of the small and medium savers. Various new credit schemes have also been innovated to meet the requirements of middle income level people. The SWIFT facility, Credit Cards, ATM, Online banking has been introduced. There are costly changes as well. Cost of loan, especially from public sector banks increased which has to be paid by the borrower. Cost of fund also increased due to increase in the cases of defaulters and defaulting amounts for which the banks has to bear the costs. Defaulting case causes the cost of charging for provision for bad debt, which the banks have to bear. Defaulting case causes the cost of not charging interest against the borrowers accounts, which the banks have to suffer. Cost of legal actions increased due to increase in legal cases against the defaulting borrowers, which the bank has to pay. Cost of banks' services from private commercial banks and private foreign banks increased which the borrowers have to pay. Crisis relating to defaulting borrowers caused an increase in the cost of new and potential borrowing for which the potential borrower and society has to pay. Regulation and lock-in actions imposed by regulatory organs obviously involve cost to the society because the society in general will be deprived from participation in the banking and capital market operations. Public sector banks suffered losses in-terms of reduction in share of business, customer services, non-financing, and closure of branches in some areas. Banks in general suffered indirect losses in terms of not being able to provide loans for industrial borrowers because of recent growth in leasing companies. The closure of and non-functioning of rural bank branches caused or will cause the deprivation of rural people from the bank services. Due to non-prudent service planning of banks in rural areas, the micro-credit programs of NGOs increased. The service cost of NGOs micro-credit programs is higher. The innovation, application and adaptation of information and communication technology (ICT) in banks is changing various practices of banks and reorganizing the business process of the banks.

#### **4. Potential for Improving Service Marketing In Banks**

There has been a series of attempts to improve the service infrastructure provision of banks (Ahmed 1999). These are nationalization of banks, branch expansion, introduction of new products & services, non-funded services, lending to priority sectors, deposit mobilization programs, agriculture credit, special credit, industrial credit etc. Bank denationalization program has transferred Pubali Bank and Uttara Bank to private sector (in 1983). Setting up of a National Commission on Money, Banking, and Credit in (1984) was another step. Banking sector reform measures had been undertaken by Bangladesh Bank including Financial Sector Reforms Program (FSRP in 1990-1995). FSRP had objectives such as (i) deregulation of interest rates, (ii) strengthening the operational efficiency of banks, (iii) loan classification & provisioning, (iv) capital adequacy, (v) improvement in legal framework, (vi) internal process improvement (e.g. performance planning system, new loan ledger, MIS, computerization, credit improvement actions, monitoring, credit risk analysis). Commercial Banking Restructuring Project (CBRP-1997) was a continuation to FSRP. CBRP had objectives such as (i) strengthening bank management with increased accountability, improved auditing, loan management practices and procedures, (ii) improving the legal environment for debt recovery, (iii) modernizing the technology used in the banking sector, (iv) restoring the capital adequacy of the banks on risk weighted assets, (v) improving income position of banks, (vi) strengthening the supervisory and monitoring capacity of the central bank.

Banks in Bangladesh have failed to take the opportunity to create sources of fund from savings of deposit services, exclusively for the rural poor (Habib 1999). Banks also failed to provide adequate service to the industries. Banks inadequately support capital market operations due to improper service planning. Inability to maintain quality of their loans and investments, to maintain owners' capital, to protect interest and custodianship of depositors and lenders are other facts of improper service planning. Also, expansion of branch program got unsatisfactory results. Traditional reform policies & measures are attributed to its failure to relate services marketing adequately and methods of building the service marketing process. This could be viewed in respect of failure to apply modern technology, inadequate and improper use of information systems, lack of research in service marketing, initiative to develop innovative services, inability to fulfill the banking objectives of the nation, misallocation of resources, inadequate regulatory measure against political influence and corruption. Proposal for improvements to the quality of service planning can be divided into:

- a) Attempts to improve the understanding, analysis of inter-related components of the service development, service operations, marketing process.
- b) Attempts to improve the process of service planning. This could include (i) changes in related laws to strengthen bank's board of directors, (ii) defining the appointment, responsibility, accountability of board of directors, (iii) strengthening the executive power of CEO with defined responsibility and accountability, (iv) introducing reviewed business rules and procedures and appropriate standards to measure performance.
- c) Improved coordination among banks, regulators and social facility providers e.g. BTTB, WASA, Chambers, EPZ, Bureaus etc. who provide environmental facilities and services to the customers.
- d) Increase conceptualization and greater involvement of bank service providing professionals in planning of service marketing.
- e) Adequate management information systems (MIS) for service professionals.
- f) Accumulation and application of analytical techniques for service marketing.

The objectives of service improvement could be formulated in terms of healthy financial system, modern banking services to businesses, increased social services, sustainable banking operation, poverty reduction, creating capability of the poor, creating ownership of needed capital to the poor for sustainability, increased inflows of external resources, etc. Service quality focus is the focal point of banks' services marketing. The quality-focus directs the service process. The proposal for improvements to the quality of service marketing for individual bank can be viewed in line with service process model which consist of the following:

- a) Setting organizational mission, vision, objectives, goals and policies;
- b) Having information searching procedures for quality service planning;
- c) Searching required information, problem identification, classification, and producing a statement of problem or opportunity for service marketing;



- d) Finding service needs of target group and formulating service models;
- e) Setting criteria for selecting possible service items and target groups;
- f) Researching, designing all possible service items and reviewing target groups;
- g) Predicting and measuring outcome from all service items and target groups;
- h) Selecting best service items, groups, plan for implementation, and action plan; and
- i) Implementation and review of the appropriateness of the service items.

## **5. Conclusions**

Nature of service marketing differs for organizations, target group customers, social needs, economic policy, maturity of financial markets, technological capability of the society, awareness of customers, capability of customers, economic capability of society, etc. The degree of service marketing efforts and activities as adapted by banks could not be easily measured and quantified. This is because service-marketing activities incorporate both quantitative financial transactions and qualitative service providing elements. Service Marketing activities are mixed with setting mission, planning, services designing, producing and rendering services, publicity, advertising, etc. Service marketing strategy in banks in Bangladesh differs primarily on ownership of the banks. Public sector banks provide low cost services to the society. They serve various types of customers of society, implement government policies especially for economic development, eradicating poverty, nurturing the disadvantageous business class, mobilizing small savings, etc. In doing so, they even suffer losses and bear costs. The service strategies of public-sector banks are dominating both long-term credit and short term credit market. But, their operations in the capital market and the activities leading to improve the capital market is yet to be improved (this is also true for private commercial banks). We believe setting prudent service marketing strategies, the public sector banks can provide better services and also can earn profit. Private commercial banks are now modernizing their organization, rearranging the service rendering capability, mobilizing small savings etc. Private commercial banks places emphasis on immediate quality services and lending services to the high return investments such as loan to traders, real estate and

foreign exchange business. They could also provide innovative services to the rural business, employment generation, self-employment programs and activities through developing new instruments and models. Private commercial banks are basically profit-oriented banks. They are providing services on competitive basis. They have commitment of professionalism to satisfy customers needs, serve a section of society who repay loan on maturity, provide loan to traders and business firms from where returns are ensured. Private commercial banks should try to fill the service gap which other banks could not fill, especially through introducing new services, technology, and more participation in long term loans and capital market operations. Foreign-banks branches operate banking business basically for making profit. They provide services to a class of city people, business, traders, international trade, settlement, and foreign exchange business. These banks are capable enough to provide quality services. The approaches, tools, techniques, and models presented in this paper may aid the bankers in developing and shaping their services strategies and practices. It is observed that prudent banks adapt to new challenges and take advantages of the information technology for easier customer access for banking services considering customers' tastes, preferences, and behavior. Electronic banking facilitates can enhance service efficiency and capabilities to access to potential customers and to customized products and services to meet the customers' needs. IT enabled and networks operated branches and departments enhance integrated information processing capabilities. There are possibilities of improvement in the service pattern in our banking sector. Only things we need at the moment is proper understanding of the customer needs and follow appropriate strategies.

### References

- Ahmed, Ifterkhar Uddin, (1991), *Crisis of Credit Management*, Dhaka, Ruprekha Publishers.
- Ahmed, Faruquddin, (1999), "Banking in Bangladesh – Evolution and the Present Status", *Bank Parikrama*, Vol. XXIV, No. 2, June, 1999, p.5.
- Ahmed, Mahmood (1989), "Some Deficiencies of Banker – Customer Relationship under the conventional banking system and their remedy under the Islamic banking system", *Bank Parikrama*, Vol. xiv, March-July, No.1&2, p.37-44.
- Bakar, Md. Abu (1983), "Some Aspects of Customer Services in Nationalized Commercial Banks", *Bank Parikrama*, March-June, No.1&2, p.45-51.
- Baum, W. C., and Tolbert, S.M.,(1985), *Investing in Developing*, Newyork: Oxford University Press.
- Chase, Richard B. and David A. Garvin, "The Service Factory", *HBR*. July-August, 1989, P.61-65.
- Chowdhury, T.A. (1982), "Problems of Marketing of Banks Services in Rural Areas", *Bank Parikrama*, March-June, No.1&2, p.43.
- Churchill, G.A. and Peter, J.P., (1995), *Marketing Creating Value for Customers*, Chicago: Irwin.
- Cunningham, William K. and Cunningham, Isabella C.M., Cincinnati: South-Western Publishing Co. 1981.
- Das, Tushar K. (1976), *Marketing In Banks*, NIBM, India.
- Davidow, William H. and Uttal, Bro, "Service Companies: Focus or Falter", *HBR*, July-Aug, p.77.
- Evans, Joel R. and Berman, Barry (1982), *Marketing*, New York: Macmillan Publishing Co. Inc.
- Gray, Janet L., and Harvey, Thomas W., *Quality Value Banking*, Newyork: John Wiley & Sousinc. 1992.
- Government of the People's Republic of Bangladesh, Ministry of Finance, Summary of Recommendations of the Report the National Commission on Money, Banking, and Credit (BGP-86/87-4595c-150-18-1-87).

- Habib, S. M. Ahsan (1999), "Savings-Mobilization of the Micro – Finance Institutions of Bangladesh: Some Ideas from Abroad", *Bank Parikrama*, Vol, XXIV, No.2, June, p.43.
- Islam, Tajul (1982), "Customers Services at the Branches of the Banks", *Bank Parikrama*, Sept-Dec, No.3&4, p.49.
- Jalil, Dr. M.A. (1982), "Customers' Services Development: Banking Services to Rural Customers in Bangladesh", *Bank Parikrama*, Sep-Dec, No.3&4, p.42.
- Kotler, P. (2000), *Marketing Management*, New Delhi: Prentice Hall of India Pvt. Ltd.
- Kotler P. and Armstrong (1997), *Marketing*, New Delhi: Prentice Hall of India Pvt. Ltd.
- Kumar, Nirmalay, (1996), "The Power of Trust in Manufacturing-Retailer Relationships", *HBR*, Nov-Dec, 1996,p.92-106.
- Leonard Marks, JR, and Alan B. Coleman, *Cases in Commercial Bank Management*, Newyork: McGraw-Hill Book Company, 1962. PP.279-291.
- Little, I.M. and Mirrlees, J.A., (1976), *Project Appraisal and Planning For Developing Countries*, London: Heinemann Educational Books.
- Litan, Robert E. (1991), "What is the Future of Banking", *HBR*, July-Aug, p.151.
- Mason, J. Barry and Ezell, Hayzel F., (1987), *Study Guide to Company Marketing: Principles and Practices*, Plano: Business Publication.
- McCogen, Ellyn A. (1997), "How Fidelity Invests in Service Professionals", *HBR*, Jan-Feb,p.137.
- McDaniel, Carl Jr., *Marketing*, Cambridge: Harper & Row, 1982, P.695-717.
- McKenna, Regis (1991), "Marketing Is Everything" *HBR*, Jan-Feb, p.77.
- Mehta, Ravi R. Singh "Indias Service Area Approach to Rural Lending" *Bank Parikrama*, Vol. XIV, March-July, 1989, No. 1 & 2, P.86-91.
- Mohsin.M.(1983), *Project Planning and Control*, New Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd,
- Taheruddin, M. (2001), "An Overview of the Banking Sector" Dhaka: Bankers Club Ltd.

# Interaction of Productive Agents and Future of Bangladesh Economy

M. S. Mandal\*

## Abstract

Market interaction of productive agents in Bangladesh has greatly changed the relative factor supplies, factor prices and the employment and unemployment of productive agents along with changes in ecological and environmental imbalance, material and spiritual welfare. These are reflected in social and political inequities, widespread corruption of the Government and non-government organizations, social conflict and political violence. These, in their turn, have been due to a historical emergence of low land-man ratio, high capital-labor ratio, a fall in the employment ratio and a rise in the dependency ratio, an adverse export-import ratio, tax-GNP ratio, debt-GNP ratio, and balance of payments position. Widespread poverty and unemployment gave birth to social unrest, political instability and rivalry. This paper starts with an overview of socioeconomic situations obtaining in the country and ends with a model of socioeconomic development that can address the major socioeconomic problems.

## Introduction

The market interaction of productive agents begins with their employing them in producing goods and services for consumption and further production. Entrepreneurs in public and private sectors of production are human agents to carry on this process. Productive human agents are those that are directly and indirectly engaged in socially and economically productive activities in public and private sectors of production. Socially unproductive human agents are unemployed persons in the society. They are unable or unwilling to find employment opportunities in any productive sectors, and depend on the benevolence of private persons and Government agencies. Socially counterproductive human agents are those involved in smuggling, abduction of the wealthy or their wards for ransom and forcible extortion of income and wealth

---

\* Retired Professor of Economics, Rajshahi University.

from socially productive agents. Counterproductive agents, therefore, interfere with activities of productive agents or violently damage their factories, machinery, equipment, etc. in order to make their living or fortune. The perverse response of counterproductive agents became regular in the last decade or so. If allowed to go on like this, the development process in Bangladesh is bound to lose momentum and to become socially and economically harsh, painful, inequitable and corruptive of human souls.

The objectives of this paper are to assess the current socioeconomic situations in Bangladesh and work out a development strategy based on economic realities of the country. The main hypotheses of the study center round the fact the market interaction of the productive agents in this country scarce land and capital using and labor saving production techniques which are sure to slow down the pace of the country's economic growth. Given the political scenario of acute rivalry for political power and the huge unemployment of the labor force, Bangladesh will possibly continue to witness a corrupt, unethical and violent society, much to the suffering of disadvantaged and vulnerable groups of people.

The study uses available empirical facts to test the development strategy that this author developed in his book, *Socioeconomic Development and Human Welfare* [Rajshahi, 2000] in a general interdisciplinary setting. The present paper is a slightly modified version of that strategy. The modification is needed due to scarcity of data on several concepts. Despite citation of many facts, adequate economic, social, political and ecological data could not be found. Hence, alternative hypotheses had to be dovetailed with secondary data in order to illustrate viewpoints.

### **Impact of Market Interaction on Natural Resource Demand**

God created the heavens and the earth out of nothing but the four forces of nature[1] But His agents in the earth, namely the tribes and nations of mankind, cannot do so. Yet, western scientists have succeeded in converting given matter into energy and energy into matter with the aid of knowledge and technology borrowed from His creative process. This is a remarkable achievement of human agents. The geographical location and physiography of Bangladesh have made her susceptible and vulnerable to the interplay of the forces of nature, causing cyclones, tornadoes, tidal bores and rain-fed floods. These cause damage to standing crops, erosion of cultivable land and destruction of households. The alluvial soil of the country, with plenty of seasonal rainfall, is naturally very fertile and productive of renewable natural resources like food crops, cash crops, fruits,

vegetables, fish, shrimp, etc. But her non-renewable natural resources are only few like coal, hard stone, limestone and natural gas with unknown reserves. These are unlikely to make her industrially rich without laying the foundation of chemical industry based on these mineral resources. Geologists are yet to know what are there underground. Per chance, fossil fuel of crude oil in her gas fields may change her fortune. Otherwise, Bangladesh will have to toil hard to restrict her population growth very drastically in order to attain the zero or even a negative rate of population growth. At the same time, she has to accumulate enough physical and financial capital as well as human capital to bring about technological improvements and industrialize the country with the aid of imported raw materials in the same way as Singapore and Taiwan have done[2.]

Bangladesh trails far behind industrial countries of the West and the Far East. Our problem stems from the fact that we cannot even locate where the reserves of non-renewable resources are hidden underneath the land and water surfaces. Agriculture, forestry, poultry, fish and crustacean are the principal sources of renewable raw materials. Minerals like coal, crude oil, gases, iron ores; deposits of natural elements are the principal non-renewable raw materials. Known reserves of non-renewable natural resources in Bangladesh are only a few: coal, gas, limestone, hard stone (granite), etc. Hence, the country has a poor endowment of non-renewable natural resources. But the possibility of raising renewable raw materials from the land and water resources is enormous provided that the people of the country are educated in life and earth sciences such as different branches of biology and botany, soil chemistry, entomology, microbiology, tissue culture and genetic breeding, manure, fertilizers, insecticide, etc. But study on the impact of using genetically modified (GEM) seeds, plants, chemical fertilizers, insecticides needs careful field supervision, laboratory research and extension services in order to avoid genetically degraded ecological and environmental conditions. Such conditions can occur due to repeated use of untreated seeds and plants. Hence, natural resources are in short supplies.

### **Degradation of Ecological and Environmental Conditions**

Bangladesh State of Environment Report 2001 identified five main environmental problems. These are (1) degradation of the land quality, (2) water pollution and water scarcity, (3) air pollution, (4) loss of bio-diversity, and (5) natural calamities. A rapid rate of population, growth, unplanned land use, excessive and reckless use of natural resources, unplanned urbanization and industrialization, and an uncontrolled excretion of industrial waste and emission of poisonous gases

from industries and vehicles have been held responsible for the environmental damage[3.] Because of becoming one of the most densely populated countries of the world, Bangladesh is direly in need of maintaining the ecological balance of her land, water and air resources.

With the replacement of the British administration by Indian and Pakistani administrations in August 1947, the degradation of land and water resources of South Asia began slowly but surely. East Pakistan had to increase her net-cropped area at the cost of current fallow land. The land not available for cultivation increased from 5.35 million acres to 6.23 million acres. Cultivable waste went down from 4.28 million acres to 1.93 million acres [4.] The Jamuna-Ganges delta of India, and the Ganges-Brahmaputra-Tista Delta and the Surma-Kushiara-Meghna Delta of East Pakistan became victims of this negligence. Perhaps, the demand for land for cultivation and other uses, changed for the worse in the post-independence days of Bangladesh due to unplanned construction of roads and highways, undermined the importance of the waterways. Similarly, the construction of office buildings and residential houses increased the loss of cultivable land.

An extensive use of underground water in place of rainwater, reckless release of industrial waste in rivers and canals, and replacement of green manure and crop rotation by chemical fertilizers and insecticides resulted in the deterioration of quality and contamination of air and water resources. The “greenhouse index” of air pollution is still low in Bangladesh. This index for all low income countries excluding India and China was as low as 9 per cent in 1990 [5.] Industrial waste, hazardous chemicals and metallic particles are the main agents of such pollution of land and water resources. Yet, the capital city of Dhaka has become one of the most polluted cities of the world with respect to air and water pollution. Some beginning has recently been made to arrest the process of pollution in metropolitan cities of the country [6.] But the overall environmental condition remains in a critical state due to the operation of “greenhouse effect” and destruction of the ozone layer of the atmosphere, causing a rise in the global temperature and water level of the seas and oceans [7.]

The powerful earthquake of August 1950 in the Indian Province of Asam brought about some major changes in riverbeds, the soil configuration and soil quality of Bangladesh and in the water-carrying capacity as well as the navigability of her rivers and their tributaries [8.] It has also increased the susceptibility of the country to rain-fed floods due to accumulation of silt in her riverbeds, thereby increasing their width and eroding their banks. These changes have greatly



increased the incidence and frequency of floods, which have frequently become a problem in some parts of the country almost every year [9.] The pollution of her river water and the Bay of Bengal water, [10] and the shrinkage of her coastal land, hill-tract and reserve forest areas have possibly increased her vulnerability to the incidence of cyclones and tidal bores owing to changes in ecological conditions of the Bay water.

The construction of the Farakka Barrage on the Ganges in India and bridges over rivers flowing through Bangladesh will further silt up her riverbeds, thereby diminishing the water carrying capacities of these rivers and eroding their banks. Construction of a network of roads and highways connecting the major cities of Bangladesh has claimed a significant portion of her arable land. It causes an uneven distribution of floodwater and has reduced the cultivable land. This could have been avoided if her rivers were made highways for transportation of passengers and loads of merchandise. The siltation of rivers and their tributaries increased the cost of dredging. But the procurement of optimum-size dredging boats was a problem due to the inexperience of high-ranking Government officials. The erstwhile Governments of East Pakistan and the post-independence Governments of Bangladesh gave preference to land-consuming transport system in this land scarce country. The independence of Bangladesh increased the importance of the Capital City of Dhaka nearly thousand folds. Consequently, road, water, land-ports, river-ports, highways with bridges and international airport connections to the City have been established, expanded and modernized. Government and private offices, hotels and motels, hospitals and clinics, shopping complexes, residential model towns, community centers, schools and colleges, institutes and universities, inter-city bus stands, rest houses and many other establishments have been erected on road sides. All these facilities and utilities have claimed considerable cultivable land. As a result, the per capita availability of arable land came down to 0.25 acre and cultivated land per farm to 1.5 acres in 1996 [11]. The losses of cultivable land on these accounts are irreversible. The Government preference for land-routes has also made her dependent on import of foreign trucks, buses, import of spare parts, and petrol, oil and diesel to run them [12.] The choice has also hastened the air and water pollution of the country much earlier than the progress of her industrialization would have brought this about.

Construction of residential buildings, commercial and industrial establishments near riverbanks in Dhaka and Narayanganj have caused dangerous spillage of their waste into the Buriganga and the Shitalakhya rivers. The water quality of rivers in the country has so changed as to make this unfit for drinking and bathing.

The environmental degradation might have also affected her renewable natural resources like fish in lakes and ponds. Deep tube-well irrigation has been responsible for affecting the soil quality due to accumulation of lime, iron and sulfur on the soil surface. Shallow tube-well water has become a source of arsenic polluted water. Application of chemical fertilizers changes the soil quality and chemical insecticides destroy bio-diversity. All told, changes in the air, soil and water qualities have become a health hazard for the people [13] Introduction of GEM seeds has become a mechanism of exploitation by producers and dealers of these seeds. Social costs of HYV technologies have been under-estimated.

It follows from the foregoing discussion on the interaction of the productive agents in Bangladesh that the net supply of cultivable land has actually gone down in the face of a sharp rise in her population and labor force. The reserve forest area (permanent pasture) of the country has come down to about 5% and her water resources stand contaminated. Ecological conditions of the country have deteriorated due to the pollution of air.

### **Excess Supply of Manpower and Unemployment Situation**

According to the 1999/2000 Labor Force Survey, the total labor force of Bangladesh was 60.3 million of which 37.5 million was male and 22.8 million female. Agriculture employs 62,3% of the labor force. Informal sector employs most of the non-agricultural labor force. Employment in the manufacturing sector declined at the rate of 8.8 per cent during the first half of nineties [14]. As regards the education of the labor force, the adult literacy rate was 24% in 1996, and then it suddenly increased to 47.3% in 1999. The primary enrolment ratio was 54% in 1996; and then it jumped up to 65% in 1999. These are apparently some impressive cases of progress in increasing adult literacy and primary education. The impact of this spectacular literacy rate on the socioeconomic development of Bangladesh cannot be assuring in view of huge unemployment of the labor force. The unemployment figure increased from 8.12 million in 1972-73 to 12.01 million in 1996- 97 [15.] About 2.0 million people join the labor force every year. This growth rate will continue for at least two decades before it begins to taper off [16.] The unemployed will sooner or later get involved into antisocial activities like smuggling, theft, robbery, addiction to drugs, etc.

### **Human Development in Jeopardy**

A decrease in absolute poverty and an increase in the access of the absolute poor to basic needs together with a sharp rise in primary school enrolment and the

expectancy of life at birth should be strongly indicative of human development in this country. Yet the ranking of Bangladesh in the UNDP list went down from 135 in 1992 to 143 in 1996 and then to 145 where it remained constant over the last few years. This is the lowest human development ranking in the Subcontinent. No doubt, it is a matter of relative change in position, which is indicative of the fact that the country has fallen behind her neighbors. The fall might have been due to low level of human capital formation, the impact of corruption at all levels and lack of good governance in the country manifest in political and non-political killings, abduction of industrialists and businessmen for ransom. The low level of moral and ethical values is reflected in rapes of women and children, throwing of acid to wives for failing to bring dowry, and to young girls for failing to respond to their one-sided call for love, and so on. From the psychological point of view, the delinquency of boys may also be due to watching love scenes in motion pictures over cinemas and video screens. Further, the preferential treatment of the Government to girls in education possibly has caused envy among boys, who possibly show their reaction to the Government policy through perverse behavior to girls. Although female education is desirable from the family, social and national points of view, discrimination against boys in a male dominated society is sure to have adverse reaction among boys. The high rate of male unemployment is much more dangerous than unemployment of female population. Days are not very far when poorly educated and unemployed boys will try to marry educated and employed girls forcefully. Above all, government emphasis on economic development unaccompanied by corresponding social development with a sufficient bias toward religious education for moral development in many families and schools might have been a potent cause of delinquency at the adolescent stage

### **Human Capital Formation**

As regards human capital formation, Bangladesh lags far behind other South Asian countries with respect to Government budgetary allocation to higher education for human capital formation – only 8% against India's 14%, Pakistan's 18%, and Nepal's 28 per cent in the period 1990-1994 [17.] The Government seems to be enthusiastic about proliferation of institutions but niggardly with regard to budgetary allocation to education. It hardly comes up to 2.5% of the GNP. This figure compares unfavorably with India's allocation of 3.8%, Sri Lanka's 3.2, Nepal's 2.9%, and Pakistan's 2.7% in 1994. [18.] Although recent figures for budget allocation to higher education are not available, political situation in these countries will force them uphold the past trend. No doubt,

Bangladesh Government have given a high preference to primary education, whereas India, Pakistan, Nepal and Sri Lanka gave rather a high preference to generating high-level manpower. Commercialization of education and liberal Government subsidy to private colleges has been responsible for a rapid multiplication of institutions for turning out inferior human capital. Educated unemployed labor will face tough time to find private jobs or to be self-employed. Political parties may hire them to work as their party supporters and muscle men. As a result, the political weather and climate of the country may become much more turbulent in course of time.

Private investment in higher education for human capital formation amounts to thousands of millions in Bangladesh taka. But the cost, quantity, quality and benefit of this education from the social point of view are rather dubious. Much less satisfactory is the quality of her human capital. While high quality of higher level education is essential to promote entrepreneurship growth the corrupting and degrading politics of successive governments has transformed institutions of higher education into battlegrounds for party-affiliated student organizations. Organizations of teachers and officers have their own political parties. Politics has now become a business in Bangladesh just as Bismarck of Germany rendered warfare into commerce [19].

The result of all this is that education and human capital formation in Bangladesh is now in jeopardy. Polarization of politics and politicization of educational institutions at all levels will serve no other purpose than making Bangladesh a violent, intolerant and iniquitous country destined to be destroyed, unless people change their souls and return to norms of standard behavior becoming worthy of a tolerant and inequitable society.

### **Demand-Supply Structural Imbalance in the Capital Market**

The capital resources of a country consist of physical, non-physical and financial resources. Physical capital can be classified into directly and indirectly productive capital of an industry. Machinery, equipment, etc. constitute fixed or directly productive capital. Factory site, building, transport vehicles, etc. constitute indirectly productive physical capital of the industry. Financial capital is indirectly productive variable capital [20.] Financial institutions, roads, highways, railways, bridges, marine merchant ships, dockyard and shipyard, river boats, launches, seaport, airport, land port, irrigation canals, dykes, embankment, power-generating and distribution systems, etc. are major components of economic infrastructure of the country. Hospitals, schools, colleges, universities,

vocational training centers, research institutes, stadium, playground, museum, mosque, temple, church graveyard, etc are social overhead capital or infrastructure of the economy. The total money value of all these directly and indirectly productive agents make up the capital stock of a country. Annual saving and investment add to the total stock of capital.

As regards financial capital, the internal saving increased from 14.6% in 1990/91 to 14.7% in 1995/96 and to 17.9% in 2000/01, while the national saving increased from 19.7 per cent of the GDP in 1990/91 to 22.4% of the GDP in the latest financial year. The total investment increased from 16.9% of GDP in 1990/91 to 20.0% in 1995/96 and to 23.1% in 2000/01. Total investment seems to have reached a ceiling, as it has virtually remained constant over the last three years. This is true of both public investment (about 15.5%) over the last four years and private investment (about 7%) over the last three years [21.] The total tax revenue of the Government as percentage of GDP increased sluggishly from 7.6% of the GDP in 1991/92 to 9.6% of the GDP in 2001/02. The non-tax revenue also increased very sluggishly from 1.4% of the GDP in 1990/91 to 1.7% in 2001/02. The Government budget deficit after receipt of foreign grant remained within the range of (-) 1.3% in 1992-93 and (-) 4.5% in 1999/2000. The net inflow of foreign resource as percentage of the GDP ranged between 1.6% in 1990/91 and 6.9% in 1994/95 in the decade between 1990/91 and 2001/02 [22.]

The capital market of Bangladesh presents a typical picture of the underdeveloped one. The number of stocks listed with the Securities Exchange increased from 244 in March 2001 to 252 in February 2002. Market capitalization of Dhaka Stock Exchange till February 2001 stood at Tk 6218.97 crore, which increased to Tk 6154.00 crore at the end of March 2001, indicating an increase of 1.06% only. The index of Dhaka Stock Exchange was 625.99 at the end of March 2001 which increased to 818.28 in February 2001 [23.] The stock market suffers from a shaky buyers' confidence in the Stock Exchange consequent upon the crush of the 1996 boom which caused the share index to fall from 2300.15 to 756.78, and the market capitalization from Tk 16610.62 crore to Tk 7130.16 crore in 1997. The number of honest dealers and brokers is very much limited and concentrated only at Dhaka and Chittagong; The revival of the Stock Market will call for new issue of reputed stocks. This will in the presence of the present bearish condition in the market, require issue of new stocks. Transfers of profitable Government sector corporations to private hands at least to the extent of 49% of their total capital stocks may also contribute to the revival of the stock market.

### **Frustration of Entrepreneurship Growth**

The entrepreneurship growth of a country depends on many factors of social, political and economic nature, high-level scientific, technical and social science (including commerce) education within a favorable socioeconomic and sociopolitical milieu [24.] The partition of British India into Pakistan and Hindustan in 1947 created a vacuum of entrepreneurship due to the exodus of Hindu trading and merchant classes. But it also created opportunities for East Pakistan citizens. Nevertheless, certain facts hindered the growth of indigenous entrepreneurs. The overly agricultural background of her local population was a drag on the growth of local entrepreneurs. Migrants from India, mostly of Non-Bengali origin, constituted the pool of manpower that contributed to the growth of entrepreneurs partly because of their affinity to the ruling class and mainly because of their experience in trade, commerce and industry in India and the patronage of Pakistan Government. Agricultural elite class of the population did, nonetheless, benefit due to rapid growth of trade, commerce and agro-based as well as agro-processing industries [25.] But East Pakistan lagged behind West Pakistan with respect to the growth of private industrial entrepreneurs.

The exodus of Non-Bengali businessmen and industrialists in post-independence Bangladesh could have given a new impetus to the growth of indigenous entrepreneurs. But lack of Bangladeshi replacement for Non-Bengali entrepreneurs left no option for the then Bangladesh Government but to nationalize abandoned large industrial and financial establishments. This policy was in a large measure responsible for thwarting the potential of private entrepreneurship growth in Bangladesh. At the same time, the 100% devaluation of Bangladesh taka in 1972 and the tripling of crude oil price due to the Arab-Israeli War of 1972 involved the nationalized industries into huge losses. Public Sector Corporations made up these losses through borrowing from nationalized banks, thereby involving these banks into bad debts [26.] Private entrepreneurs were left free to invest only in small and cottage industries. But capital requirements of these industries increased beyond the investment capacity of small entrepreneurs. This is how the first Industrial Policy of Bangladesh Government frustrated the growth of private entrepreneurs in the country. On the other hand, many public sector corporations fell sick due to sustaining huge losses. Hence, subsequent Governments had to adopt the policy of denationalization, albeit, under pressure from the World Bank and donor countries. But this policy could not keep all denationalized industries under operating conditions. Only certain percentage of these denationalized industries came under commercial

production. It may not be too strong a statement that the Governments adopted a defeatist policy with regard to sick industries. Instead of forcing sector corporations to improve their efficiency, the government seems to have opted for a policy of liquidating losing establishments.

The political event of August 1975 witnessed a major change in the socioeconomic framework of the country. The First Five-Year Plan (1973-78) of the Awami League Government was drastically revised to bring the Development Plan within the mixed economy framework of the Two-Year Plan (1978-90) and to complete the ongoing projects of the First Plan. The BNP Government launched the Second Five Year Plan (1980 - 85) in 1980 within the framework of a mixed economy. But the problem of private entrepreneurs still persisted. The change of government in 1982 witnessed the declaration of the New Industrial Policy of 1982 that provided special incentives for entrepreneurship growth in the less developed areas of the country and minimizing problems of existing industries [27.]

Entrepreneurs of this country have developed a culture of bank-loan default that possibly owes its origin to the New Industrial Policy (NIP) of the Government (1982) and the frequent downward adjustment of the exchange rate since the Independence of the country in 1971. Clause (vii) of the NEP had a sub-clause for “improvement in the terms of debt servicing” to be adopted by financing institutions [28.] Sub-clause (i) of these terms allowed “repayments of both local and foreign currency loans in 12 to 15 years (excepting trucks, buses and cinemas), depending on the repaying capacity of the projects [29]. Sub-clause (vi) of the NIP allowed financing institutions to “undertake rescheduling of debts of the industries more liberally in order to mitigate genuine difficulties of the borrowers” [30.] Sub-clause (vi) of the NIP also allowed Bangladesh Bank to work out suitable mechanism for absorbing the burden of the exchange rate fluctuations, which has greatly affected the borrowers.” The presence of these three sub-clauses in the NIP encouraged borrowers to seek the redress of their difficulties owing to numerous devaluation of Bangladesh currency. Negotiations between Bangladesh Bank and borrowers of industrial loans went on many times without arriving at mutually acceptable solutions to the recovery issue.

Many public sector corporations of the country are now running at losses. There are 44 public sector corporations in Bangladesh. Up to February 2002, they owed to the nationalized banks a huge sum of Tk 5,973.96 crore, of which Tk 1,231.11 crores stand overdue. The largest debtors are BJMC (Tk 1685 crore), BPC (Tk 1892 crore), BTMC (Tk 553 crore), BCIC (Tk721 crore), BSFIC (Tk (564 crore),

BSEC (Tk 219 crore), BADC (Tk 169 crore). Smaller debtors are BSC and BFFWT. Public Sector Corporations with large overdue loans are BTMC (Tk 540 crore), BSEC (Tk 112 crore), BADC (Tk 112 crore) and BFFWT (Tk 41 crores). The recent closure of Adamjee Jute Mill the largest in Asia, is a sad commentary on the administration and management of public sector corporations. The Jute Mill was running at a profit in the pre-independence days. The losses they incurred in the post-independence days tell upon the country's prestige, of the Government and of the people at large. Instead of removing root causes of chronic losses for reasons not beyond the control of a determined Government, the BNP regime adopted the easy way of cutting losses through outright closure of the huge losing public enterprise. Apart from inflicting considerable human cost, it will remain a stigma on the so-called boldness of the BNP Government in economic reforms by closing down the historic Adamjee Jute Mill. People are yet to see how the Government utilizes the land, building machinery, equipment and other establishments there.

### **Indications of Market Interaction of the Productive Agents in Bangladesh**

The interaction reflected itself into the output structure, the growth rate and income distribution. The output structure of Bangladesh economy can be indicated in terms of percentage share of the different sectors in the GDP valued in current prices for the 2000/01 financial year. Agriculture consisting of crops and vegetables contributed 19.53% of the GDP. Next to agriculture in order of percentage shares were industry (15.55%). Large and medium industries shared 11.08% and small industries 4.46 per cent, whole-sale and retail trade (13.45%), transport, conservancy and communication (9.43%), real estate, rent and others (8.72%), construction (8.09%), community, social and personal services (7.97%). Other sectors are fish resource (5.52%), public administration and defense (2.56%), education 2.24%, health and social service (2.19%), electricity, gas and water (1.46%), services of financial institutions (1.58%) and mining and minerals (1.07%)(31). Per capita GDP in current prices stood at 363 US\$, GNI at 377 US\$ and NNI at 389 US\$ [32]. Imports and exports stood respectively at 19.9% and 13.8% of the GDP. The capacity to import declined due to worsening of the commodity terms of trade, net inflow of foreign capital and failure to increase the export quantum in response to the worsening terms of trade [33.] Trade deficit as percentage of the GDP varied within the range of (-) 7.5 in 1995/96 and (-) 4.3 in 2001/02. The current account deficit remained within the range of (-) 3.9% and (-) 0.3% of the GDP over the decade between 1990/91 and 2001/02 [34.]



The GDP growth rate in constant 1995-96 prices fluctuated between 5.94% in 1999/00 and 4.80% in 2000/2001. The combined growth rate of agriculture and forestry increased from 1.63% in 1997/98 to 5.94% in 1999/00, and then it decreased to 5.16% in 2000/2001 and to 4.91% in 2001/02. The growth rate of fishing increased from 8.98% in 1997/98 to 9.06 in 1900/00, then it went down drastically to 2.09% in 2001/02. The growth rate of the industrial sector had a declining trend with fluctuation within the range of 8.54% in 1997/98 and 3.19% in 1998/99. Other sutors experienced more or less stable growth rates in the recent years.

### **Poverty Situation as an Indication of the Market Interaction**

Poverty situation can be taken as the single most important indication of the market interaction. This is because the free market does almost always operate to the detriment of the poor and the handicapped. The pet text book theory is that a rise in the price level has the power of increasing the volume of output, given the existence of untapped or unemployed resources. But this is a macroeconomic argument that takes no account of the resource ownership. About 70 % of farm families in Bangladesh are landless. They have to dispose of whatever belongings they have in order to cope up with inflation and join the unproductive class or to migrate to cities in the hope of getting some kind of work there. It is because of this that poverty persists.

Bangladesh is one of the poorest countries of the world. Economic literature on the poverty trend and poverty alleviation is rather confusing. Rahman and Haque tried to examine the dimensions and trend of poverty and inequity in Bangladesh over the period of 1982 to 1985 on the basis of BBS data and secondary sources of information [35] They adopted three different methods for estimating poverty, namely income measurement, income-calorie graph based on primary or group data and estimated actual calorie intake of the respondents. They also adopted an adjusted minimum bundle of consumption of 2200 kilocalories and a minimum of 61.1 grams of protein per person per day. Findings from their analysis of the poverty correlates do not support that poverty got reduced drastically due to the launching of the series of Government development program in early eighties. According to the Preliminary Report of Household Income and Expenditure Survey of 2000, 42.3% of the rural poor did not have the required 2122 kilocalories per day and 18.7% of the rural people were extremely poor, who could not get more than 1805 kilocalories per day. Poverty and absolute poverty on the national level respectively stood at 44.3% and 20.3% in 200036. The

percentage of absolute poverty was higher (25%) for the urban poor than that for the rural poor (18.7%). Although the average per capita GDP doubled over about 20 years between the launching the Two-Year Plan in 1978 and that of the Fifth Five-Year Plan in 1997, the actual GDP growth rates of all the Plans failed to achieve their projected targets. While the GDP targets of the Plans ranged between 5% and 5.6%, the achieved GDP growth rates could never reach their targets; they remained between 3.5% and 5.5%. The social inequity in land ownership still persists.

According to BBS Report (June 1999), 77.5% of the rural households owned 1.99 acres or less, 12.4% owned land between 2.00 acres and 4.99 acres, and 6.6% owned 5 acres or more. Only 3.5% of the rural households belonged to the category of the landless. But the inequity in urban land ownership is greater. The same source reported that 21.3% of the urban households were landless and other categories of households showed some lesser inequity in urban land ownership. But poverty-wise distribution of rural households indicated the widespread incidence of poverty among all land-owning classes of the rural population. Probably, the persistence of unfavorable price-cost ratios of agricultural produce and failure of the Government's price support policy accounted for the rural poverty of medium and large owners of land. Activities of the Government and non-government organizations (NGOs) were concerned mostly with poverty alleviation, rather than with poverty eradication.

### **Findings on Market Interaction of the Productive Agents**

The domestic supply of capital resources has failed to respond to the demand for these resources. The low level of per capita income and high propensity to consume due to poverty, and inequity in income distribution failed to generate saving and investment. With the globalization of the world economy under the aegis of Uruguay Round of GATT and a drastic reduction in foreign aid and tagging of this aid to gas export, Bangladesh now faces a new challenge to sustaining the pace of her socioeconomic development. What is the future of Bangladesh economy under the situation that it has obtained so far? Well, without being pessimistic, one can say that the future will be what the Government and the people would make it. This is because never will Allah change the condition of the people and the Government for the better, unless they themselves change it for the better with changes in their hearts and souls. Successive Governments of this country have failed to save the life and property of people, to minimize wastage of scarce resources, whereas they should have treated rivers as highways and cultivable land and water as the source of sustenance of all, rich and poor. They

have failed to enforce laws for preventing the ecological and environmental balance, to prevent fishermen from catching mother and baby fishes with current nets, and to protect the fish resources of the Bay of Bengal. How can then the Government become the agents of God on the earth? Taxpayers have been evading taxes and duties in order to amass money. The black money has been hoarded for financing illegal and contraband trading. Teachers have failed to teach their students, who have gone to schools, colleges and universities to learn what they should have learnt. Judges, civil and military bureaucrats have grown millionaires, and politicians, contractors, businessmen have managed to become billionaires through lawful and unlawful earnings. Rich people of the country have refused to shoulder their responsibility to help the poor and the needy. Rich people have far more access to Government schools, hospitals, and health services than the poor. The destitute have hardly any place to hide their heads except under the canopy of the sky. Where is the end of this inequitable process? What can Bangladesh do to get away from this adversial situation?

### **Ways of Averting Sinking of Bangladesh Economy**

The future of Bangladesh economy depends on the response of her Government and people to the challenge of socioeconomic development under very adverse circumstances that have engulfed many sectors of production. The land-man ratio, endowment of natural resources, ecological and environmental conditions, and physical and human capital formation proportions of the country cannot allow all her people to lead a prosperous life. Freedom from poverty, hunger, disease, malnutrition, illiteracy, insecurity owing to violence, natural calamities and lack of access to basic needs of life may be the highest achievement of this country. But the achievement of this minimum target may be difficult for Bangladesh, unless Government and Non-government organizations (NGOs) are fully committed to this task and rich people of the country come forward to take part in the poverty eradication mission. The dual responsibility of Government and NGOs for poverty alleviation has created conditions in which poor people borrow both from formal and informal money markets at interest rates that are effectively much higher than those at which industrialists, exporters and importers can borrow from the formal money and capital markets. NGOs are also running industries and carrying on trade and commerce. Are these because they have ceased to be viable? Or are they accumulating more capital and saving to help out the poor at costs that they like to determine? Available literature on poverty alleviation is too numerous to be surveyed in this paper, which is concerned with the impact of the market interaction of the productive agents in Bangladesh.

The traditional development planning in this country seems to have reached a point of no return from a substitution between alternative strategies of socioeconomic and sociopolitical development available in journals, textbooks and discernible in the development plans of this country. Hence, the urgency for finding appropriate strategies of socioeconomic development will never cease to exist. The strategy presented below is an attempt in this direction. It is broad enough to take care of all aspects of socioeconomic development in Bangladesh. The policy prescriptions are derived from the development strategy itself. Unless the process of implementation frustrates the suggested policies, the strategy is most likely to yield good results. The strategy outlined below is a slightly modified version of that in this author's book [56].

### **Output Production Function (OPF) for the Development Strategy for Bangladesh**

The output production function of the development strategy is written as:

$$P_o = [F \{E_c (N_r, L_r, K_r, E_n) + R_e\}] \text{ --- E (1).}$$

Here  $P_o$  stands for the output to be produced,  $F$  for the forces of nature [38] treated as a constant.  $E_c$  stands for the index of the environmental change, which is treated as a parameter.  $N_r$  stands for natural resources (renewable and non-renewable),  $L_r$  for labor resources,  $K_r$  for capital resources,  $E_n$  for entrepreneurial manpower and  $R_e$  for the residual factor contributing to the output growth.  $R_e$  is a composite factor consisting of the efficiency of labor input owing to economies of scale permitting division of labor and specialization, education and training of entrepreneur and labor, introduction of technical innovations in production, marketing and financing, etc. The forces of nature are introduced as the proxy variables for the power of God to bring about changes in the level of output through His command over these forces [58].

### **Transformation of the OPF into a Development Strategy**

The OPF can be transformed into a development strategy through the differentiation of the factor inputs ( $N_r$ ,  $L_r$ ,  $K_r$  and  $E_n$ ) with respect to the output to be produced. This will enable us to arrive at the following equation for the output production function:

$$\Delta P_o / P_o = O' = f[F \{E_c (n'N' + m'L' + k'K' + e'E') R'\}] \text{ --- E (2).}$$

$$\text{Or, } O' = f[F \{E_c (n' + m' + k' + e'') (N' + L' + K' + E') R'\}] \text{ --- E (3).}$$

Here  $n'$  stands for the marginal product of natural resources,  $m'$  for the marginal product of labor resource,  $k'$  for the marginal product of capital resources,  $e'$  for the marginal contribution of entrepreneurs to the rate of output growth. The corresponding capital letters ( $N'$ ,  $L'$ ,  $K'$ ,  $E'$  and  $R'$  respectively stand for the growth rates of natural resources, labor resources, capital resources and entrepreneurs and  $R'$  for the output growth owing to the growth of the residual factors (Re) [59]. From the viewpoint of Bangladesh which is confronted with a very high density of population per square kilometer and the corresponding very low land-labor ratio, high capital-labor ratio as well as a very high unemployment ratio, the development strategy can be rewritten as:

$$Q' - P' = f[F \{Ec (n' + m' + k' + e') (N' + L' + K' + E') (R' - P')\}] \text{---E (4)}$$

Here  $P'$  stands for the rate of population growth,  $Q' - P'$  indicates a race between the population and output growth rate; and it also approximately measures the growth rate of per capita output. And lastly  $R' - P'$  indicates the existence of a race between output growth rate owing to the residual factors, on one hand, and the rate of population growth, on the other. Bangladesh must win both of these races, should she survive and prosper in the adverse circumstances. The working of the development strategy on the output to be produced can be illustrated with reference to alternative assumptions. Suppose that the forces of nature (F) and environmental conditions (EC) are normal, that is, each of them has their normal value of 1. The sum of the marginal products of the productive agents ( $n' + m' + k' + e'$ ) is equal to 1, the rate of growth of productive factors is 3 % per annum, the current value of the residual factors is 3.0 and the population growth rate is 2.5 per cent. Then the per capita output will grow at the calculated rate:

$$Q' - P' = \{1.0 \cdot 1.0\} \{(1.0) \cdot (3.0)\} \{(3.0 - 2.5)\} = 1.50 \text{ per cent.---E (5)}$$

This was approximately the growth rate of Bangladesh Economy throughout the decades between 1950 and 1970. The high rate of her population growth and the low rate of her human development and human capital formation, low rates of saving and investment and low levels of technological progress were the major factors behind the stagnation of the Economy. The situation improved slightly over the next two decades due to larger inflow of foreign capital, a gradual deceleration of the population growth rate, a large increase in the marginal product and average products of land and labor in agriculture, offsetting the decline of industrial output growth rate, and perhaps some improvement in the management of the residual factors. Accordingly, the economy could give a higher rate of output growth. It is possible to illustrate the point with reference to

actual figures. But such figures are not at hand; hence approximate figures for recent years are given.  $F$  is a constant. Allow the parameter,  $E_c$ , to degrade 0.9, the sum of the marginal products to rise to 1.0, the demand for productive agents to decrease to 2.5, the residual factors, ( $R'$ ) to rise to 3.5 and  $P'$  to decline to 1.0 per cent. Then the per annum per capita output growth rate can optimistically be:

$$0' - P' = \{ (1) (0.9) \} \{ (1.0) (2.75) \} \{ (3.5) - (1.0) \} = 6.18 \text{ per cent. ---E (6)}$$

What is the prospect of Bangladesh economy achieving this growth rate? The per capita output growth of 6.18% can be achieved provided that the economy can increase the gross supply of her cultivable land through seasonal irrigation, cultivators can procure needed HIV inputs, electricity, obtain training and extension services and can market their produce at profitable prices. The achievement of this moderate rate of GDP growth can be associated with a considerable reduction in poverty provided Bangladesh makes a breakthrough in her socioeconomic development. It needs to reduce the population growth down to 1% through a reduction in the family size of low-income groups. But parents in low-income families look upon large families as a source of family safety and insurance in the absence of enforcement of the rule of law. Such a breakthrough would necessarily require some significant increase in public saving that can be actualized by reducing the public revenue expenditure as well as preventing the evasion of income tax, customs duties and value added tax (VAT). Apart from this, there is a tremendous scope for diversification of the revenue structure through imposition of heavy fines on persons, companies and organized gangs that flout all laws of urban construction and forcibly occupy public land and property, etc. The incidence of law breaking by identifiable groups of people, particularly by those flouting laws of urban construction and environmental protection can easily be brought to book by imposing heavy fines and thereby breaking their economic backbone that they need for flouting these laws. The accumulation of adequate physical and financial capital, human capital, success in export diversification and export promotion can prepare the runway for the economy taking off from the present stagnation at low growth rates. Later on, Bangladesh can enter into import-replacement in linkage industries on a significant scale through joint ventures with foreign countries. Generation and distribution of needed electricity, material and human capital accumulation and infrastructure development, food security, environmental protection, improvement in law and order situation are the preconditions for the economic takeoff.

### **Justification for the Assumptions of the Strategy**

The forces of nature (F) remain constant despite changes in weather conditions owing to short-run variations in moisture contents and in the temperature level of the air, which bring about changes in ecological and environmental conditions mainly through accumulation of micro organism (biotic and abiotics) in land and water [39]. The production function is assumed to be homogeneous of degree one despite the decreasing supply of cultivable land. This is because irrigation has nearly tripled the gross supply of land. The labor productivity is assumed to rise due to technical education, and on-the-job training. The productive capacity of entrepreneurs in the private sector is assumed to have increased due to an increase in managerial efficiency through learning by doing and availability of extension services in agriculture. The demand for human agents rather than the supply is taken into account, since the market supply of labor exceeds the market demand. Hence, an increase in the supply of capital resources will raise the demand for labor, provided that the supply of energy resource does not limit the demand for labor. The average and marginal product of capital is assumed to have decreased due to a rise in the capital-labor and capital-output ratios. Hence the sum of the marginal product of the productive agents is assumed to be one. Possibly the residual factors – enhanced manpower efficiency, HYV technology and labor-intensive small and cottage industries– has made some substantial contribution to the GDP growth. These can still do so provided that the short supply of electricity, complementary inputs and market constraint do not force producers to scale down their production. Unfortunately, for the reason of making private fortunes, the top-notch public servants play the nefarious game of maintaining restricted supplies of electricity and agricultural inputs like seed, fertilizers and insecticides. Hence expectations may not always be realized. The country may experience more moderate rates of output growth because of her socioeconomic and sociopolitical realities.

### **Derivation of Policy Variables from the Development Strategy**

The policy variables are easily obtained from the development strategy that indicates that real variables are much more difficult to manage than monetary variables for sustaining the GDP growth rate. The money supply must not be allowed to outpace the GNP growth rate, which requires deficit financing to be kept within the manageable macroeconomic limit of equality between gross saving and investment and expansion of money supply according to the traditional wisdom derivable from the needs of business. The foreign aid dependence syndrome of Bangladesh should find a cure in self-reliance to be achieved through fiscal management and parsimony in economic management.

*Disaster Management and Environmental Protection.* The forces of nature are beyond the control of any man or any Government. But the ecological factor is amenable to human management with the aid of knowledge about science of ecology and technology of environmental management. Moreover, certain spectra of the solar radiation force can be tapped for generating electricity, and the wind force can also be harnessed for the same purpose. Why should not Bangladesh do this where it can be done economically? Cyclones, tornadoes, excess or scarcity of rains, floods, etc. have become a part of our life due to our country being located in the tropical cyclone zone of the Bay of Bengal and environmental change in South Asian countries. The global “green-house” effects have already raised the sea level. Bangladesh is a low-lying country. The Government of Bangladesh has already built up some security measures for the management of natural disasters. The Government should learn to tame rivers and to maintain the water flows of the rivers so as to sustain their navigability. The unemployed labor can be utilized to dig silted up tributaries of main rivers in order to store up rainwater. The Government must give up digging wasteful canals like the Ulashi-Jadunathpur. But dredging large rivers and digging of their tributaries at certain selected points need to be carried out in order to ensure river flows and to store rainwater for irrigation and other purposes. Silted-up public reservoirs in cities and natural lakes in country sides need to be re-excavated for holding rain and floodwater. Scarcity of fresh water in Bangladesh, where monsoon rainwater rushes to the Bay of Bengal is an enigma. Beels, haors and baors of the country need to be protected and not be made relic of the past, as has been the case with the famous Chalan Beel of Rajshahi-Pabna districts of this country. Development of civic sense and respect for ecological and environmental balance is an essential virtue of mankind.

*Restoration of Environmental Balance.* The scourge for the negligence for the divine balance in the earth and the heavens is already manifest in global changes in weather conditions and the destruction of the ozone layer of the earth’s atmosphere. Another dreadful change is imminent due to clouds of fog or smog, enveloping the earth and blocking the spectrum of radiation from the sun. There is no way of preventing this disaster. Action programs for restoration of environmental balance must incorporate rigid targets for conservation of reserve forest areas of the Government and for the expansion of social forestry. It will also call for a rigid control over generation of carbon monoxides through heavy fines on the use of two stroke engines and faulty vehicles running along roads and streets of the country. Such a punitive action will have the double effect of contributing to public revenue and minimizing the use of such vehicles. The



generation of pollution free energy from solar radiation and out of wind force in coastal areas, compulsory use of CNG converters in petrol-run vehicles, and the use of standard grades of petrol and diesel currently are the major ways of minimizing the carbon mono oxide and dioxide contents of the air in all cities. Accumulation of such gases and metallic waste in the air is due to the use of fossil fuel, low-grade gasoline and burnt-up mobile in two stroke engines and in rundown and dilapidated vehicles. The elimination of all such problems will require the public and private sectors of the economy to make major efforts in terms of town and city planning, human development and human capital formation. All these will depend on the generation of adequate domestic saving and investment and an increase in the net inflow of foreign capital. Where will these come from? They must come from personal and institutional savings. These savings are to be generated through monetary and fiscal policies aiming at reducing wasteful public expenditure and conspicuous private expenditure and encouraging social thrift.

*Reduction of Population Growth.* Equation E (4) for the rate of per capita output growth clearly indicates that a downtrend in the population growth will raise the rate of output growth. The population growth rate needs to be reduced to zero at least. This is because technical progress, technical innovations, division of labor and specialization are sure to be capital using due to the requirement of social investment for high-level manpower formation. Despite this, technological progress can increase the marginal products of all productive agents provided that it succeeds in increasing their productive powers.

*Appropriate Technology and Technical Innovations.* Bangladesh can hardly keep pace with the technical advance in developed countries of Japan, Europe and North America. We stand even behind India, China, Thailand, Malaysia, Singapore, Korea, Taiwan etc. with regard to acquisition of technology and making technical innovations. As regards inviting CIT (Computer Information Technology), the experience of Grameen Phone in Bangladesh seems to be unpleasant in some respects. These phones have revolutionized communication for the better and for the worse. Mobile phone is no longer a luxury item now. Nearly every well-off family in Bangladesh has one or more mobile phones. But the sponsors of Grameen Phone hardly considered the drain on family expenditure consequent upon introduction of this handy gadget. More importantly, two mobile phones, a few pistols and a motor cycle can make a very good gang of bandits. Perhaps, this impact of IT could not be anticipated. Now it can be observed and experienced. The Grameen IT Park seems to be an off-the-

way investment project that was expected to add to the solvency of the Grameen Bank. But the prospect of the project becoming an export-oriented project will take a long time of painstaking experiment with software development and marketing, first for the indigenous market and then for the foreign market, should this become competitive.

*Human Capital Formation.* The core of human capital formation in Bangladesh consists in scientific, technical and vocational education and on-the-job training of the labor force as well as for creating medium and high-level manpower. To this end the country has set up 20 polytechnic institutes, 51 vocational institutes, and 54 P.T.I. institutes. There are 218 Government colleges, 821 non-government colleges, 8 government-aided general universities, 2 agricultural universities, 1 medical university and 1 engineering university. Besides, there are 4 agricultural colleges, 4 engineering institutes, 55 teachers' training colleges, 25 medical colleges, 59 law colleges, 13 physical education colleges and 1 leather technology college and 1 textile technology college. Beside these, there are 51 private universities in the country. All these are meant for producing teachers, technical manpower, high-level general manpower, social scientists, medical scientists, physicists, chemists, pharmacists, biochemists, doctors, surgeons, geologists, geophysicists, mineralogists, zoologists, botanists, agronomists, agricultural scientists, engineers, technologists, bio-technologists, microbiologists, genetic engineers and so on. Theoretically speaking, they constitute the stock of human capital in Bangladesh. But problems with these educational institutions are student and teacher populations with inadequate background for high quality manpower. A quick farewell to English as a medium of education in the post-independence decade undermined the foundation of higher education. The slogan for Bengali language deafens human ear in the month of February every year, while the demand for English medium education at all levels has been increasing at an accelerated rate in cities and towns. Bangladesh practically has a bilingual system of education based on English and Bengali. Bengali and English medium education should be universal up to the 6<sup>th</sup> grade instead of the present 5<sup>th</sup> grade. Then a bifurcation of Bengali and English medium education with a bias toward vocational and technical education will possibly make them more useful manpower in real life at home and abroad.

*Diversification of Public Revenue.* Government budget deficit and the absence of overall financial discipline in the economy remain the most protracted impediment to socioeconomic development in Bangladesh. The Government revenue budget every year leaves a small margin of public saving available for financing development projects. The saving has to be increased by reducing the

revenue expenditure and expanding the sources of public revenue. Evasion of taxation has been a perennial problem in Bangladesh. A big chunk of value added tax goes into pockets of tax inspectors. So is the case with land, water and air customs. A tax on persons living beyond means would have been a very productive tax.

*Improvement of Sociopolitical Milieu.* Governments in democratic States enter into a contract with their people to give them good governance. Failure to do so is a clear breach of the contract and a concern for the people. People everywhere in the country, particularly those in Government services, political parties, professions and avocations need to purify their souls in order to be free of corruption, crimes and violence. Never will God come down from His high Heaven to change the condition of Bangladesh; His agents in the Government and outside will have to change these conditions with changes in their hearts and souls. Otherwise they will not prosper in this world or in the world hereafter. This is the very essence of all books of ethics and religions those of Abraham, *the Vedas, the Torah, the Bible* and *the Quran*. World nations have already seen the performance of materialist Governments in China, USSR and Eastern Europe, dictatorial regimes of the Middle East and so-called democratic regimes of Americas, Great Britain and South Asia. All of them suffer from problems of degraded social milieu due to erosion of ethical, moral and humane values. Ethical and moral re-armament aiming at human welfare is the need of time. The essence of all religions lies in Abraham's religion of Islam -compliance of human free will, including the free will of States and Governments, with the ordains of God. This may sound to be a backward-looking measure. But world nations have gone too far with advancement of materialist science caring very little for Spiritualist science.

*Improvement in Trade and International Relations.* An increase in the productivity of existing financial and physical capital resources will call for an increase in imports of raw material, intermediary goods and spare parts. The improvement in the productive efficiency of entrepreneurs in Bangladesh is crucially important in view of the socioeconomic and sociopolitical milieu in the country and the global recession following the event of 11 September. For this reason, the capacity to import as a function of the export quantum, the net barter terms of trade and the amount of foreign remittance of Bangladesh population abroad will remain critically important. A planned migration of Bangladesh population and the pursuit of a realistic exchange rate policy should be treated as important policy variables. A dual exchange system consisting of a flexible rate

for all exportable and remittance of Bangladeshis from abroad would be desirable. But leaving the entire market for foreign exchange to the market mechanism would be too risky a choice for Bangladesh, although Finance Minister Saifur Rahman has developed a liking for this with the motive of attracting private foreign investment.

*Reduction of import-export Gap and Balance of Payments Deficit.* Bangladesh is in dire need to reduce her import and export gap in order to service her debt servicing liability and to pay for her imports. She has also a large current account balance of payments deficit and a threatening position in her international reserves. It is advisable for this country not to accumulate more foreign aid and debt burden. Globalization of the world economy poses a threat for a stagnant economy, but it is an opportunity for innovating economies. For some time to come, the export structure of this country is likely to remain land, water and human resource based. Apart from our traditional export items of jute, jute goods, tea, leather and footwear, handicrafts and the hot items of fresh and frozen fish and shrimp, fruits and vegetable can also be export items provided that airport and air cargoes with refrigeration facilities are made available to the exporters. For some time to come, major exports of Bangladesh will continue to originate from agriculture, fishery, agro-based industry, artistic handicrafts and export of manpower on more favorable terms and conditions. This cannot be done except through educating our manpower to meet their own needs and those of foreign employers. Constant contact with friendly foreign countries should be maintained and recruiting agencies are to be kept on alert not to spoil our labor market by dumping our manpower through illegal routes and procedures.

Export processing zones for export diversification and export promotion should be free of labor problem and political turmoil. Industrialization of the economy should invariably be made with reference to market survey and forecast of domestic and foreign demands for goods and services. Establishment of linkage industries for our ready-made garment needs a careful scrutiny of overseas markets in the Middle East, the European union and NAFTA countries and well as those in the Southeast and the Far East.

### **Poverty Alleviation in Bangladesh**

Poverty alleviation remained the declared objective of successive development

plans of Bangladesh. Accelerated rates of GDP growth, expansion of employment opportunities, food for public works and vulnerable group development (VGD) programs were the main facets of Bangladesh Government initiatives. Bangladesh Water Development Board, Directorate of Relief and Thana Parishad, Local Government Engineering Department Directorate of Fisheries, Land Reform Board, Bangladesh Rural Development Board, Forestry Department and a few NGOs (CARE and BRAC) are involved in implementing the World Food Program (WFP).

It is impossible to report on the performance evaluation of individual Government Departments and more than 1200 local and foreign NGOs operating in this country. According to some critics, the fruit of the programme under the government's Structural Adjustment Programme has not actually reached the poor. Like government agencies the NGOs, are also productive agents and are also promoters of productive agents in a constrained market economy. The history of poverty alleviation through NGOs dates back to the post-liberation period of Bangladesh when the Government was unable to cope with humanitarian relief. As situations normalized NGOs shifted to development assistance. A total of 1077 local and 142 foreign NGOs were registered with the NGO, Affairs Bureau in March 1998. It was estimated in 1998 that the NGOs were working in 85% of the villages and about 30 million people benefited from their activities. A comparison of the activities of the big NGOs indicate that they are concerned with improving socioeconomic conditions of selected groups of landless labor possessing some income and assets, very small farmers with less than 0.5 acres of land, and small farmers who owed less than 1.5 acres of cultivable land.

To be successful, NGOs must have access to the poor who, in turn, must have resources to take part in poverty-alleviating activities. But how significant is the total disbursement by NGOs? According to one source, all NGOs taken together covered only 10-20 per cent of the landless households. Moreover, they do not operate all over Bangladesh. The worst of all, they have not yet developed any viable operating principles of poverty alleviation due to their independent and individualistic approaches. They do not like to follow any strategic policy rules to be applied to poverty alleviation. They apply the capitalist market approach to poverty alleviation that may even make the poor poorer due to charging high interest rates on their loans. The effective interest rates vary within the wide range of 11% on BARD loan and 30% on BRAC loan. There are as many as 15 different rates of interest on NGO loans. The outcome of the Government-NGO collaboration Council on poverty alleviation is yet to be discernible. But not much

can be expected of the NGO dominated collaboration. All that the government wants to ensure is that they abstain from politics and religious missionary work.

### **Findings and Conclusions of the Study**

Inadequate social saving and investment for physical, financial and human capital formation and unwise exploitation of natural resources and underdevelopment and wastage of human resources are mainly responsible for the absolute poverty of a large percentage of Bangladesh population and consequent degradation of the country's environmental capital. Social investment for eradicating absolute and relative poverty and for generating the awareness of the people for protecting its environmental capital would depend on mobilization of public and private savings as well as its unemployed human resource. But the mobilization of public and private savings for these purposes has been rather too limited. The annual flow of goods and services to the country's domestic and foreign markets far exceeds the flow of foreign goods and services to its domestic market through legal and illegal channels. The result has been the excess of the net inflow of foreign goods and services over the corresponding outflow of goods and services. The excess of this net inflow reflects itself in the country's balance of trade, balance of payments, foreign exchange reserves and the net inflow foreign resources. The overall import bias in the country so production, consumption and trade structures has been the outcome of its past strategy of import-replacing industrialization that now faces serious threats and challenges under the impact of the ongoing globalization process. The belated move for export processing, export diversification and promotion is now confronted with many facets of import liberalization through dismantling of tariff and quantitative restrictions which are not reciporocated by the rich GATT member countries. Developed countries still retain their tariff and quota on their imports from developing countries and subsidy to their agriculture protecting their industries and agriculture. Developing countries suffer from the internal problem of incompetent and corrupt governments, inhibiting public saving and investment. They also suffer from the problem of shrinking foreign aid, mounting debt burden, and lack of access to foreign market for thier export.

The present socioeconomic and sociopolitical milieu prevailing over Bangladesh are the results of the historical events of melodrama that the people, the Government and Non-Government Organizations staged on the soil of Bangladesh. And it is they who are to be the partners to prepare an escape route from the maze. The ordinary people blame the political parties and the elite class for their misfortune, They are now at a fix as to which party they would vote for

and which manifesto they would subscribe to? Frankly speaking, all political parties in the country are alike in the sense that they all cajole voters to put them in power. And once seated in the “throne” of power, they set up an oligarchy of big business with the motto of maximizing their profits at the expense of poor voters. Hence, professional political economists must work as watch dogs to sense the offensive moves of political parties and speak for the people. A few points of public interest are jorted down below.

- The size and efficiency of different grades of the country’s high-level manpower (such as entrepreneurs, managers, administrators, technical personnel, supervisors and labor force) need to be enhanced through proper education and training.
- The value added to our intermediate products (energy generation and distribution, production and distribution of fertilizers and insecticides, etc.) needs to be enhanced and wastes minimized.
- The capital-labor and capital-output ratios need to be reduced through full utilization of the installed productive capacity of public sector corporations. Corruption, inefficiency and mismanagement in public sector corporations need to be removed. Appropriate techniques of production, marketing and financing can be evolved through converting them into limited companies.
- Government and non-government organizations committed to poverty alleviation can strengthen management of the ecological and environmental balance.
- Administration of social and economic justice requires the Justice Department to be separated from the Executive Organ of the Government.
- The separation of Police Administration from the Administrative Magistracy has possibly served to weaken the law and order situation since the Police Department has the reputation of becoming the most corrupt organ of law enforcement. The separation of this Department from the general administration has certainly become a bad reform. The administrative chain of command over the law enforcing agencies has broken down. As a result, the general administration finds it difficult to eradicate arson, violence and plunder and the reign of terror, rape of children, girls and women, acid throwing to targeted persons in the society.
- Poverty alleviation requires collaboration between national, regional and local level planning and planned participation of NGOs in poverty

alleviation programs. The access of the poor to productive inputs (arable land, safe water for drinking, washing and irrigation) needs to be increased.

- Overall development of the country requires infrastructure, physical and financial capital to be increased through an increase in public and private savings. This can hardly be done without reducing the population growth in low-income families and bringing them within the orbit of Government, non-government and local level poverty alleviation programs. .
- The Government of Bangladesh incurred huge foreign and domestic debt without generating enough domestic saving. The Government financed the losses of Public Sector Corporations by borrowing from the banking system, thereby resorting to veiled deficit financing. This practice needs to be stopped as this has given rise to a loss culture in Government organizations.
- The high debt service liability has created a strong pressure for exports – either export or perish. The diversification of export requires product diversification as well as promotion calling for interaction of new products, new factors and wider markets. The hegemony of G-8 countries, IMF, WB, WTO over less and least developing countries needs to be met with courage, determination and united effort.

### **References and Notes**



1. These forces are the force of gravitation, the weak nuclear force, the force of electromagnetic radiation, and the strong nuclear force. See Lapp, R. E, *Matter*, Time Science Publication. Holland, 1965.
2. The Island States of Singapore and Taiwan have built their export industries on import-based materials, their domestic and foreign savings, human capital and world-wide export market.
3. See GOB, Ministry of Finance, *Op. cit.*
4. See Government of East Pakistan, *Op. cit.* Table 4.1, pp 10-11, Dhaka, June 1969.
5. See UNDP, *Human Development Report 1997*, Appendix Table 15.
6. The most air-polluted cities of Asia in the 1980s were Bangkok, Beijing, Calcutta, New Delhi and Tehran. See World Bank, *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York, p 5. Dhaka in the late nineties emerged as one of the most polluted cities of Asia.
7. See World Bank, *Op. cit.*, and *World Development Report 1997*, New York, 1997.
8. The author is not aware of any official estimate of the siltation level. But he has many ponds in his village having been filled near to their soil surfaces.
9. The 1954, 1987, 1966 and 1998 floods were very extensive, engulfing more than 40 – 50 percent of the land surface of Bangladesh.
10. Of all cyclones and tidal bores in Bangladesh, that of September 12, 1970 cyclone was the most devastating one, as people and the Government were not prepared for the disaster management.
11. See GOB, Ministry of Finance, *Op. cit.*
12. For the 1970-80 decade, import of POL (petrol, oil and lubricant) accounted for 70% of the export earnings of Bangladesh. See Bangladesh Bank Reports of the Decade.
13. Air pollution in Dhaka, one of the worst in the world, is a major health hazard for its residents. Water pollution due to arsenic contents, widespread in rural and urban areas, is a health hazard for all people.
14. See World Bank, *Labor Force Survey 1995-96*, (Report No. 16740-BD, June 1997), p 30.
15. GOB, Ministry of Planning, *Fifth Five-year Plan (1997-2002)*, March 1998, p 9.

16. See GOB, *Population Census Report* No.16740-BD. Pp.29 and WB, World Development Report 1997.
17. See UNDP, *Human Development Report*, 1997 Appendix Table 15.
18. See Mandal, *Op. cit.* Chapter 16, Table 16.1 p283.
19. Otto Von Bismarck quoted in D. W. Ziegler, "War, Peace and International Politics, 3rd ed. Boston, Brown and Company, 1984..
20. See Mandal, *Op. cit.*, chapter 5 for an elaborate discussion on this..
21. See GOB Ministry of Finance, *Op. cit.*, Appendix Table 1.2p 149.
22. See GOB, Ministry of Finance, *Loc. cit.*
23. See GOB, Ministry of Finance, *Op. cit.* p. 33.
24. These factors have been discussed in Mandal, *Op. cit.*, chapter 9.
25. During the British Rule in India, Bangladesh Region became the hinterland of Calcutta based industries. At the time of Partition in 1947, East Pakistan inherited 4 cotton mills. But she got no jute mills, although she used to produce about 90% of world's raw jute. See C. N. Vakil, *Economic Consequences of Divided India*, Bombay, 1948.
26. In the period 1985-90, public sector corporations of Bangladesh incurred the loss of taka 845 crores to which BJMC and BTMC jointly accounted for 96 percent. See Bhattacharya, D., "Experience of Bangladesh's Industrialization," in *Bangladesh Journal of Political Economy*, Vol. 12, No.1, September 1992, p. 13.
27. See GOB, Ministry of Industry and Commerce (Industries Division), *New Industrial Policy*, 1982, Asian Development Bank, *Bangladesh Responding to the Challenge of Poverty*, Aug. 1993, p 2.
28. See Sub-clause (vii), of the New Industrial Policy, p. 7.
29. See GOB, Ministry of Industry and Commerce, (Industries Division) *Op. cit.*, p 7.
30. See GOB, Ministry Industry and Commerce, *Op. cit.*, Sub-clause (vii), p. 7.
31. See GOB, Ministry of Finance, *Op. cit.*
32. See GOB, Ministry of Finance, *Op. cit.* Chapter 2, Table 2: 1 p. 13.
33. The capacity to import improves as the income terms of trade improve and the net inflow of foreign resource increases.
34. See UNDP, *Human Development Report 1997*, Appendix Table 15.

35. See Haque, R. and Rahman, MH., "Governance, NGOs, and Sustainable Development, A Conceptual Framework: Bangladesh Reality," in *Grassroots: An Alternative Development Journal*, Vol. V, Issue XVII, 1995.
36. See GOB, Ministry of Finance, *Fifth Five-Year Plan (1997-2002)*, March 1998.
37. See Mandal, Op, eit. Chapters 4 and 5 for the fully developed strategy.
38. According to scientists, four forces for the creation and sustenance of everything in the universe are: the force of gravitation, the weak nuclear force, the force of electromagnetic radiation, and the strong nuclear force. They occur in a chain of sequence within less than billionth of a second. See Lapp, Op. cit. See also Mandal, *Op. cit.*, Appendix 1.
39. For an elaborate discussion on ecology and environment, see Mandal, Op. eit. Chapter 24.

# Poverty Alleviation Effort in Bangladesh: Involvement of Selected Banks and NGOs

Munim Kumar Barai\*  
Md. Liakat Hossain Moral\*

## Abstract

Reduction of poverty has remained the most important national goal since the independence of Bangladesh. Though it was initially the sole responsibility of the government, banks, FIs and NGOs got themselves involved in the effort beginning from the late 1970s. Now their role has emerged as to be vital in the entire pursuit of poverty alleviation. Available statistics suggest a gradual reduction of poverty in Bangladesh over the years. Evidently, the participation of NGOs in health care, education, micro finance and other welfare activities has generated a kind of dynamism particularly in rural Bangladesh. But we follow a pattern of rise in inequality in the society in the 1980s and in the first part of 1990s. During the period, growth in urban inequality is more prominent than that of the rural area. Two factors might have played an important role in this regard. Along with the poverty alleviation activities of these institutions, an increasing use of modern farming methods may have led to an overall improvement of poverty position in the rural sector. On the other hand, negative fallouts of the globalisation measures might have affected the urban poverty.

## INTRODUCTION

Poverty has remained the most vital source of discomfort for the nation. A significant portion of the population in Bangladesh still lives under poverty. A provisional estimate for 2000 indicates that national index of poverty has come down to 44.3 percent out of which 20 percent of the population was hard core poor.

---

\* The authors are Assistant Professor, Leading University, Sylhet and Assistant General Manager, Computer Cell, Bangladesh Krishi Bank, Head Office, Dhaka respectively. They present the paper in their private capacity.

The government efforts to reduce poverty were mostly executed through various ministries and other organs. It involved various banks and development financial institutions (DFIs) under its ownership to fight poverty through providing credit since the 1970s. Credit or more precisely micro-credit is considered to be the first generation financial tool adopted by the banks and financial institutions (FIs) to aid government's effort of poverty alleviation. The institutions that were instrumental to implement government's poverty alleviation programs included Sonali Bank, a nationalized commercial bank (NCB), and Bangladesh Krishi Bank, a DFI, in the public sector.

The acceptance of micro credit as a financial tool to fight poverty was promoted by the success of a model project run by the now famous Grameen Bank. The project was started as a "Grameen Bank Project" at village Jobra in the district of Chittagong in August 1976, though GB itself became operational as an independent financial institution in 1983. Since then, GB has emerged as the leading micro-finance institution (MFI) in the country and has adopted the motto slogan that the "poor are bankable" for its micro credit operations.

The micro-credit concept popularised by Grameen Bank has got wider acceptability and nearly almost all NGOs have their own micro-credit programs in Bangladesh. The Credit Development Forum (CDF) which is a national network of microfinance NGOs gives an estimate that there are about 1200 MF-NGOs operating micro-finance programs along with other development activities in the country. The *CDF Statistics 2001* gives the estimate that upto June 2001, the total active members of the reported 601 NGOs were about 11.06 million. They had total net savings of Tk. 9590.70 million and their cumulative credit disbursement stood at Tk. 143,938.25 million. These were substantial amounts.

Now the question comes – how far has the effort of the various organs of the government and NGOs been able to reduce poverty in the country? Dealing with the BBS data we find that from 1983-84 to 1998-99, national level poverty level declined from 62.6 percent to 44.7 percent. In aggregate terms, people under the poverty line decreased to 55.3 million in 1995-96 from a total of 58.4 million in 1983-84. Based on the direct calorie intake method ((DCI) of poverty measurement, the latest available estimated figures for poverty show that in 2000, 44.3 percent of the total population was below poverty line while 20 percent of them was hard core poor. Other estimates based on cost of basic needs method (CBN) and per capital consumption method also give a reducing trend of poverty in Bangladesh, though the reduction was low and slow. The role of different banks, FIs and NGOs in this regard can not be overlooked.

Meanwhile, the reduction of poverty has been followed by the creation of social inequality in terms of an increase in income of the people. The generation of inequality was more in urban than rural areas. It is to be mentioned that operations of micro credit and other poverty alleviation programs have a rural bias.

The authors of the paper have chosen one NCB viz-Sonali Bank, one financial institutions, viz. Bangladesh Krishi Bank and the Grameen Bank and an NGO, viz. BRAC for the purpose of the study. Individually these four institutions represent four categories of financial bodies. While Sonali bank is the largest nationalized commercial bank, BKB is the largest DFI in the country. GB is, on the other hand, the largest micro-finance institution (MFI), while BRAC is the largest NGO operating in the field of micro finance. Combined they are playing a significant role in helping the poor to fight poverty. The paper concentrates on their involvement in that effort. The authors agree that the data base presented in the paper is spreading over a small period of time.

The study has been divided into five sections including the introductory part. Section two of the study has been devoted to explain the poverty situation in Bangladesh. In this part, poverty related developments in the 1990s have been highlighted. Different banks, FIs and NGOs are involved in the process of poverty alleviation and together they are channelling a huge sum of money in the effort to alleviate poverty through various programs. Some of the recent programs of the banks, FIs and NGOs have been discussed in section three. Section four of the study makes a brief analysis of the development in the rural and urban areas in the context of flow of micro credit. Section five concludes the study.

## **2. POVERTY SITUATION IN BANGLADESH**

Three methods have been employed to describe the prevailing poverty position in Bangladesh. These are – direct calorie intake method (DCI), cost of basic needs method (CBN) and per capital consumption method. All these methods indicate that poverty has decreased significantly in the 1990s.

From table A1 in the Appendix, we find that by head count ratio of poverty, poverty has decreased both in absolute and hardcore measures over the period of 1983-84 to 1999-00. We are aware that poverty line 1 has been drawn to measure the number and percent of population below the absolute poverty line. The line has been drawn based on direct calorie intake (DCI) of per person per day basis. For the measurement, 2122 calorie has been taken for the rural folks while an intake of 2112 calorie for the urban people. On that count, during 1983-84 to

1998-99, national level poverty declined from 62.6 percent to 44.7 percent. In aggregate term, people under the poverty line decreased to 55.3 million in 1995-96 from a total of 58.4 million in 1983-84. Though aggregate figures are not available for 1998-99, the percentage of 44.7 itself is an indicator that the number has declined further. A provisional estimate for 2000 indicates that national index of poverty has come down to 44.3 percent out of which 20 percent of the population were hard core poor (Economic Survey, 2002, p.117). Interestingly, poverty position in rural areas has been declining all the time, but since 1991-92 to 2000 it has increased from 46.7 percent to 52.5 percent in urban areas (See Appendix Table A1). This is a significant rise.

If we consider the hard-core poverty position or poverty line II, we also find that both urban and rural areas made progress in reducing poverty. In the Household Expenditure Survey of 1995-96, a sudden rise of poverty is seen in both lines of measurements, though subsequently the aggregate and percentage figures of poverty declined significantly.

Using a separate method based on cost of basic needs (CBN), the World Bank study also concludes that the incidence of poverty in Bangladesh has declined. Under this method, the costs of a food-bundle providing 2,122 kcal per day per person plus the costs of basic non-food needs are taken into consideration. The method draws the lower and upper lines of poverty keeping lower and upper limit of non-food allowances.

The WB study indicates that the drop in poverty in recent years was larger in urban than rural areas and rural poverty remained much higher than urban poverty as measured with both the lower and upper poverty lines (Appendix Table A2). The finding contradicts the findings of the BBS poverty figures based on the Income and Expenditure Survey, 2000.

Two significant differences - one in poverty trend in the 1990s and other in the comparison of rural-urban poverty position could be observed in the results driven by DCI and CBN methods. (For detail please see WB; 1998, pp.5-7). But the incidences of poverty derived by both methods of measurement have declined.

In the measure of consumption, per capita availability food grains during the period of 1990-91 to 1998-99 could be used to assess movements in the incidence of poverty. As table A3 in the Appendix shows that both per capita private consumption and availability of food grains have increased during the period. The private per capita consumption has consistently increased in real terms during 1991-1999. This indicates a favourable impact on poverty.

### **3. Involvement of Financial Institutions under Various Poverty Alleviation Programs**

Since the 1970s, Banks, DFIs and NGOs under the direction of the government or on their own got involved in the various programs aimed at alleviating poverty. Providing credit has remained at the core of most of the programs. But newer and innovative items have been added to create borrowers sustainability. The additions are supposed to be increasing the effectiveness of the credit schemes. These items are delivered to the poor through their existing network mostly developed for channeling micro-credit and borrowers sustainability.

Thus over the years micro-credit operations of various formal, quasi-formal and informal institutions have evolved into three distinguished patterns. These are:

**Credit Alone.** This is the first generation approach where micro-credit is the core and critical element for graduating the poor from the poverty level. Most of the government Banking and financial institutions have remained confined to this stage and are offering only credit services to the poor.

**Credit Plus.** This approach evolved with the understanding that micro-credit alone is narrow in base and fails to address the wider financial needs of the poor (namely, voluntary deposits and other services in addition to credit and compulsory savings). This new form of micro-credit is popularly known as “micro-finance services.” This view encourages the MFIs to transform from foreign grants dependent organizations to large profitable providers of banking services to the poor. This is based on the belief that there remains an enormous demand for micro-credit by a huge number of poor which can only be met on commercial basis (Sarif, 1998). Most of the practitioners of micro-credit in the semi-formal sector started their micro-finance operation with the credit alone approach and soon turned into credit-plus. Grameen Bank, BRAC, ASA, Proshika and all other important NGOs now claim to follow credit plus approach of micro-credit.

**Credit with Social Development.** But the realization that credit plus might not create borrowers’ sustainability has been contributing to the emergence of a newer approach of micro-credit with associated social development programs. This is a third generation approach yet evolving and will take some time to get a theoretical and operational foundation. This approach blends income generating micro-credit with a host of other programs that contribute to the borrowers’ skill development, health care, basic education, and add awareness creation on various social and human rights issues. The combination of financial support with social development assistance to the



beneficiaries is also supposed to create synergy in addressing poverty. All important micro-credit NGOs and MFIs are diversifying their programs to amalgamate credit support with matching social development agenda. This could be seen from the diversification of their programs and schemes.

Under the operational arrangement of micro-credit, groups are needed to be formed by the bottom-line people to get credit from the MFIs. A single group can have five to ten members or as stipulated by the credit giving NGOs. Each member of the group borrows individually. There is a minimum and maximum limit of the amount of credit that a member can borrow at a time. The credits are free of any collateral but the group's guarantee is required. A credit-group works as the micro-unit in the functioning of micro-credit system of the participatory financial institutions. The group mechanism proved not only an effective model of screening the good from the bad borrowers; it also helped to devise risk-insurance schemes against unanticipated shocks and uncertainties (CPD, 1997, p.175).

The group members can borrow for a wide range of activities that are supposed to help alleviate poverty of the beneficiaries. But diversion of fund is a common practice. The group is jointly held responsible for any lapse of repayment of credit and peer pressure plays a vital role in the operations of micro-credit.

A glimpse on the records makes it evident that during 1970s and 1980s, the government used to implement micro-credit programs through public FIs as a part of its development strategy to address poverty. But the utilization of subsidized funds in the credit programs mostly met failures. However, the 1990s saw an increase in involvement of commercial banks and DFIs in micro-credit programs.

The increased level of involvement of FIs was coincided with the substantial increase of NGOs participation in credit programs all over the country. The CDF Statistics 2001 gives the estimate that as of June 2001 the total active members of the reported 601 NGOs were about 11.06 million. They had total net savings of Tk. 9590.70 million, cumulative credit disbursement of Tk. 143,983.25 million. They had total outstanding borrowers of 8,931,158 and outstanding loan amount was Tk. 23,983.23 million. Average recovery rate has been worked out to be 95.40 percent (unweighted). The rate of service charge on credit has been found varying from 2.50 percent to 20 percent in the float method (CDF, 2001, pp. XIII- XIV).

Table 1.1 also shows that out of the total members of the reported NGOs, about 85 percent of members were female. Interestingly, of the total cumulative disbursement 91.5 percent was disbursed in the rural areas. So in the functioning of micro-credit of NGOs two biases are apparent – their members are mostly women and they are heavily engaged in the rural areas.

**Table 1.1 : Micro Finance Program of the NGOs**

As of	No of reported NGOs	Active Members ('000)			Net Savings (Tk. in million)	Cumulative Credit Disbursement (Tk. in million)		
		Male	Female	Total		Rural	Urban	Total
June 1996	234	-	-	4989	1808.3			21949.3
June 1997	363	1313	5275	6588	2842.8			35278.6
June 1998	369	1195	5971	7166	4287.8	50954.8	2633.9	53588.8
June 1999	524	1326	7377	8703	5950.9	73078.3	4273.8	77352.1
June 2000	572	1591	8628	10129	8088.4	101559.9	7560.2	109120.1
June 2001	601	1775	9830	11605	9590.7	131781.8	12201.4	143983.2

Source : CDF Statistics, Vol.12, 2001, pp.6.

### 3.1 Disbursement of Micro-credit by SB, BKB, GB and BRAC

As has been pointed out earlier, most of the poverty alleviation related activities of the public FIs and NGOs were revolving around the micro-credit, the first generation financial tool for attaining the objective. The following discussion give some ideas of the involvement of the selected banks and NGOs in providing micro-credit to the poor.

Table 1.2 shows the amount of micro-credit disbursed by SB, BKB, GB and BRAC during past four years from 1997-98 to 2000-01. Together they disbursed Tk. 34061 million among 6.86 million beneficiaries in FY 2000-01. On an average, as the calculation brings out, each beneficiary received Tk. 4969 in that year. The figures for the previous year stood at Tk. 28067.5 million as disbursed among 6.04 million beneficiaries and Tk. 4648 as average per head credit receipt.

Among the government banks that provide micro-credit, Sonali Bank topped the list. During the FY 2000-01, it disbursed Tk. 3304 million among 0.49 million people in the country. On the other hand, BKB had a disbursement of Tk. 1204 million during that time.

Grameen Bank has been the leading MFI in the country. In 2000-01, GB disbursed about Tk. 16008 million among 2.49 million members all over the country. Among the NGOs, BRAC disbursed Tk. 13546 million among 3.86 million members during the same period.

An analysis of the trend in the disbursement of credit for GB shows that the aggregate amount declined from Tk. 19079 million in 1997-98 to Tk. 14316 in

1999-00 and then rose to Tk. 16008 million in 200-01. The decline was sharp in 1999-00. For BRAC, we see an upward trend in the disbursement during the last three years of our review.

A quick look on the figures of institution-wise average credit disbursed per head shows that BKB maintained the highest amount of per head average disbursement

**Table 1.2 : Micro-Credit Disbursed by Selected Banks and NGOs**

(Tk. In million)

Banks/NGO	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
<b>Sonali Bank</b>				
Amount Disbursed	2949.3	2554.8	1674.5	3304.3
No. of Beneficiaries	730,000	500,000	186,457	490,815
Average Benefit Per Head	(Tk. 4040)	(Tk. 5110)	(Tk. 8,980)	(Tk. 6,732)
<b>Krishi Bank</b>				
Amount Disbursed	981.0	1444.3	1233.8	1203.6
Beneficiaries	136834	376638	134,556	120,882
Average Benefit Per Head	(Tk.7169)	(Tk. 3834)	(Tk. 9,169)	(Tk. 9,957)
<b>Grameen Bank</b>				
Amount Disbursed	19079.1	18553.5	14316.2	16007.9
Beneficiaries		2,369,458*		2,378,601**
Average Benefit Per Head		(Tk. 6,042)	(Tk. 6,730)	
<b>BRAC</b>				
Amount Disbursed	8451.0	10843.0	13546.0	
Beneficiaries		3348646	3864778	
Average Benefit Per Head		(Tk.3238)	(Tk. 3505)	
<b>Total</b>				
Amount Disbursed			28067.5	34061.8
Beneficiaries			6039117	6855076
Average Benefit Per Head			(Tk. 4648)	(Tk. 4969)

Source: *Economic Survey of Bangladesh, 2002*

Note:

- \* Cumulative figure up to Dec. 1999.
- \*\* Cumulative figure up to Dec. 2001.
- \* Average per head benefit has been calculated by the following method

$$\text{APHB} = \frac{\text{Amount Disbursed}}{\text{No of Beneficiaries}}$$

followed by Sonali Bank, Grameen Bank and BRAC. Though BRAC had the highest amount of credit disbursement, but its average per head disbursement was about half of that for GB because of the higher number of beneficiaries.

What could not be projected in the table is the high emphasis of the women members in the NGO credit programs of GB and BRAC. Women are considered to be more economically vulnerable in the society and giving them more importance by the NGOs in their programs has an objective to empower them in the society.

### **3.2 Programs of the Selected Banks and NGOs**

Each of the institutions we have chosen has its own programs and schemes related to poverty alleviation. In this part we will try to look some of the important programs initiated by the selected organizations. We are more focussed to the programs they were/are undertaking with a view to alleviating poverty. We are constrained to assess the actual impact of those programs or how far they have been able to reduce or alleviate poverty.

#### *Programs of Sonali Bank*

Table 1.3 below and tables A4 and A5 in the Appendix show the various micro-credit programs undertaken by Sonali Bank in various upazilas during 1999-00 and 2000-01. Sonali Bank implemented its credit programs in two ways – (i) linkage with Bangladesh Rural Development Board (BRDB), some NGOs and partner organizations for some programs and (ii) Own Programs directly implemented by the bank.

We can have a further look on the programs of Sonali Bank.

- \* Most of its linkage programs with BRDB was related to the implementation of rural development programs for which it received the fund support from International Development Association (IDA) and IFAD, Italy. In FY 1999-00 and 2000-01, it disbursed Tk. 970.56 million and Tk. 1048 million respectively among 386852 people under different programs through BRDB.
- \* SB had linkage programs with NGOs like Grameen Krishi Foundation, Shakti Foundation, Proshika, VARD, Buro Tangail, and BRAC through which it channelled a total of Tk. 148.9 million in FY 2000-01 in implementing programs in selected areas. A cumulative 46,258 people received benefits under those programs.

**Table 1.3 : Linkage and Own Programs of Sonali Bank At A Glance**

SL #	Name of the Program	Amount (Tk. Mn)		Beneficiaries (Cumulative)
		1999-00	2000-01	
1	Linkage Programs with the BRDB	970.56	1048.90	386852
2	Linkage Programs with NGO	82.40	148.90	46258
3	Linkage with other Partner Organisations	45.76	72.00	23608
4	Own Programs	2523.01	2336.30	271526
	Total	3621.73	3606.10	728,244

Source: Sonali Bank, Micro Credit Division

- \* SB worked as a partner with some organizations, mostly NGOs, to implement credit among the asset less and poor women. Important among them were the BARD Comilla, RDA Roar, Swanirvar Bangladesh, Matrikendra Mohila Rindan Karmsuchi etc. Under the partnership arrangement it disbursed Tk 45.76 million and Tk. 72.00 million in FY 1999-00 and 2000-01 respectively among 23608 people.
- \* SB directly implemented some programs like Marginal and Small Farm System for Crop Intensification Program, Credit for Urban Women Enterprise Development, credit for Agro based Small and Medium Enterprises, crop lending etc. It also provided micro-finance directly to the poor farmers through its village based outlets which are known as Krishi Shakha. A total of Tk. 2336.3 million was disbursed among 271526 people under these direct programs in 2000-01.

#### *Bangladesh Krishi Bank*

Table 1.4 bellow shows that BKB has some programs taged with of poverty alleviation. BKB has 49 operational regions in the country. As RAKUB has been curbed out of BKB, its programs do not operate in the RAKUB region.

As could be seen from the table, most of the programs were targeted to the bottom-line people of the society including poor women, landless labourer, landless and marginal farmers, and small farmers. Among the programs, Landless and Marginal Farmers' Credit Program had the highest amount of disbursement and the number of beneficiaries was also the highest under the program.

BKB has recently undertaken some other micro-credit programs, like, Ghare Phera, Goat Rearing Program, Nursery Loan Program, Credit Program for the Development of Handicapped and Palli Progati Prakalpa etc.

It is to be noted that BKB's 60% annual allocation is earmarked for crop lending. The Credit Program covers all the seasonal crops produced in the country. Both the land owners and sharecroppers are normally the target groups for this loan. Farmers under 2.5 acres of land holding can approach the bank for loans for any crop. We are of the view that crop-loans to the small farmers play an important role in reducing the level of poverty.

**Table 1.4 : Poverty Alleviation Programs of BKB**

SL #	Name of the Program	Amount (Tk. mn)		Beneficiaries	
		1999-00	2000-01	1999-00	2000-01
1	Rural Women Employment Creation Project	167.71	150.94	18567	15656
2	Landless and Marginal Farmers' Credit Program	695.86	671.17	75602	66007
3	Beef Fattening Program	135.58	112.86	5600	4772
4	South Asia Poverty Alleviation Program	58.11	49.15	7014	5049
5	Swanirvar Credit Program	91.07	119.10	14743	18066
6	United Nations Capital Development Fund (UNCDF)	8.28	5.70	1252	155
7	Small Farmers and Landless Labourers Development Project (SFDP)	18.28	34.64	1831	5292
8	BKB-NGO Micro Credit Program	31.89	30.44	4343	2864
9	Crop Loan	8479.4	9956.0	1,627,050	1,787,600
	<b>Total</b>	<b>9686.18</b>	<b>11130.00</b>	<b>1,756,001</b>	<b>1,905,461</b>

Source: BKB.

### *Grameen Bank*

A survey of the heads of loans of GB shows that it offers loans to its members under 496 loan heads. These loan heads cover most of the items for which the rural and urban poor may need finance. However, all the poor people do not qualify to be member of GB and get finance. People possessing below 50 decimal of land can form group and approach GB for credit.

Table 1.5 gives us an overview on the heads of credit offered by the Grameen Bank. Loans in the broad head Livestock and Fisheries topped in terms of amount disbursed among the members, closely followed by Agriculture and Forestry.

**Table 1.5 : Broad Categories of Loans (All Types)**

Sl #	Categories of Activities	Loan Disbursed (Tk. in million)		Number of Beneficiaries *	
		1999	2000	1999	2000
1	Processing and Manufacturing	2418.89	2496.11	441662	522510
2	Agriculture and Forestry	4117.04	3001.15	880616	689362
3	Livestock and Fisheries	4546.76	4578.62	840506	820437
4	Services	310.66	305.40	61075	60943
5	Trading	3050.22	2339.40	502444	405417
6	Peddling	105.41	118.62	21199	23080
7	Shop Keeping	1148.90	1121.94	199155	194535
Sub-Total		15697.88	13691.33	2,946,657	2,716,284
8	House Loans	222.71	73.26	20517	21458
10	Education Loan**	2.13	1.59	39	29

Source: Grameen Bank Annual Reports 1999 and 2000.

Note: \* Number of Loans has been treated as number of beneficiaries.

\*\* Calculated from Grameen Bank Annual Reports 1998, 1999 and 2000.

It could be seen from the table that house loan registered a sharp decline in 2000 but the number of beneficiaries jumped up. It was because of lowering of the upper ceiling of house loans to the members. GB introduced education loan in 1997 and a total of 68 students received loans under the head during 1999 and 2000.

Tables A 6 to A7 in the Appendix give a broader overview on the items and areas where GB is providing credit to its members.

### *BRAC*

BRAC has three basic programs through which it is targeting poverty alleviation for the people living below the poverty line. The programs are:

*BRAC Development Program (BDP)*. This program focuses on enterprise development through credit facilities and capacity building of the rural poor with an emphasis on women. BDP actually comprises of a host of programs, viz. poultry, livestock, vegetable cultivation, sericulture, fish culture, agriculture, plantation, small trade, Essential Health Care and Human Rights, Legal Education and Services. Table 1.6 briefly shows the effort of BRAC on enterprise development through micro-finance.

*Health, Nutrition and Population Program.* The components of the program are – Reproductive Health and Disease Control Program, Health and Family Planning Facilitation, Project of Rural Service Delivery Partnership, National Integrated Population and Health Program, Nutrition Facilitation Program and so on. As of December 2000, BRAC had 90 Health Centres and 6002 Community Nutrition Centres which covered 31 million people with the services.

**Table 1.6 : Micro Finance Program of BRAC**

Particulars	1999	2000	2001
District Covered	64	64	64
Upazila Covered	400	460	460
Disbursement (in Tk. mn.)	10,843	13,547	15099
No. of Beneficiaries (in mn.)	3.33	3.74	4.14

*Source: BRAC, Various BRAC At A Glance.*

*BRAC Education Program.* BRAC has a host of formal and informal education programs for the children of poor families. It had 31082 schools that imparted non-formal primary education and by Dec. 2000 those schools graduated 1.7 million students, 90 percent of whom moved to formal schools in higher classes. There is an estimate that BRAC incurred a cost of \$18 per child per year in the non-formal primary education program. BRAC has established 45 Schools for Ex-garment Workers.

#### **4. Analysis of Some of the Issues**

From our earlier discussion we have seen that incidence of poverty in Bangladesh subsided in the 1980s and 1990s. Interestingly, people in the rural areas have performed better in terms of improving their economic lot and reducing poverty. The authors strongly feel that the credit and other programs of the banks, FIs and NGOs might have played an important role in this regard. As discussed earlier, most of the poverty alleviation related programs of these organizations have rural bias and most of the beneficiaries are from the rural areas. Importantly, the significant portion of the rural beneficiaries is women.

A recent survey on 297 people of Harirampur in the district of Manikganj by a group of researchers of the Centre for Alternatives found that about 45 percent of



the respondents<sup>1</sup> income increased, after taking loan from the banks, FIs and NGOs, 33 percent's property and savings increased and 26 percent's livestock increased (see table A10 in the Appendix). Some respondents also identified the followings as benefits generated out of credits they took from banks and NGOs:

- \* Giving dowry for marriages of their daughters.
- \* Used the borrowed money for higher education of the children.
- \* Used the borrowed money for sending family members abroad with jobs.
- \* Some lent the money to others with higher interest. (This is possible in case of loan taken from the govt. FIs as their interest rate is considered to be lower than that charged by the NGOs or Grameen Bank).
- \* One replied that he used bank loan for the local election and got elected as a member in the Union Council

Though most of the respondents found little difficulty in dealing with the credits of the banks, FIs and NGOs, many of them identified higher rate of interest, misbehaviour of the office employees, pressure of the officers before and after a loan amount is due as major problems in dealing with NGO loans. The respondents termed the number of members required to form a credit-group, number of witnesses for getting loan as complex.

But another important issue is creeping up. The benefits of the reduction of poverty might have been negated partially by the rising inequality in rural and urban areas. Tables A8 and A9 in the Appendix show the percentage distribution of income accruing to households in rural and urban groups along with Gini coefficients. During 1983-84 to 1995-96, the distribution of urban and rural income household groups followed a similar trends but the margin of decline is more prominent in case of urban area. This could be interpreted as that inequality in income has generated at a faster rate in the urban area than in the rural area. The lowest 5 percent of the households in urban area have lost their share in income from 1.18 percent to 0.74 percent, while it fell from 1.19 percent to 1.00 for the same group in the rural area during the period.

It is interesting to observe that in case of rural areas, income groups under deciles 8, 9 and 10 have benefited while for the urban side it is only deciles 10 or more particularly highest 5 percent of the households gained during the period.

Has the creation of disparity anything to do with the rapid globalization of the economy? Leaving inequality position for rural area 1997-98 aside, in Bangladesh we follow a pattern of rise of inequality in the 1980s and in the first half of the 1990s. During the period, growth in urban inequality is more prominent than that

of the rural part of the economy. So we need to have a deeper look for the reasons of such inequality generation.

Two factors might have played an important role in this regard. An increasing use of modern farming methods has led to an overall improvement of agriculture in Bangladesh. This along with the massive participation of non-government organizations (NGOs) in health care, education, microfinance and other welfare activities have generated a kind of dynamism in rural Bangladesh, These have positively affected the rural sector's poverty reduction.

On the other hand, negative fallouts of the globalisation measures quickly affect the urban areas and the urban poor becomes the immediate sufferers. As the concentration of micro-credit programs of banks and NGOs are in the rural area, the urban poor derive little benefits of those programs. A study by the BIDS researchers found that poverty in the micro credit research area declined by about 2 percent every year during 1991-92 to 1998-99 period (The Daily Star, 2000; 7).

## **5. Conclusions**

Reduction of poverty has remained the prominent national goal. Involvement of the banks and NGOs in that pursuit is thought to be important in many regards. Over the years they have developed a wide network of operations through which they can deliver a wider range of financial services to people who need the service more. Their involvement can enhance the quality and effectiveness of the services as well.

The bottom line people of the society will require finance for cultivation of their lands, purchasing livestock, for starting small new business or cottage industries or for expanding the business one has. One may need credit to educate his children or for other thousand of reasons that of course help to reduce their poverty. Many will go to banks and NGOs for meeting their demand. Thus the banks and NGOs have to evolve some easier and simpler methods to deliver the services to the poorer section so that they do not feel harassed or uncomfortable in dealing with the much needed financial recourse for bettering their future.

### References

- BSS, *Various Statistical Yearbooks*.
- Centre for Policy Dialogue, *Crisis in Governance – A Review of Bangladesh Development 1997*, University Press Limited, 1999, Dhaka.
- CIRDAP, *Monitoring Adjustment and Poverty in Bangladesh*, CIRDAP, 1993, Bangladesh.
- The Daily Star, “Poverty Reduced by 2 Percent Every Year in Micro Credit Area”, 1999, (Dec. 7).
- Grameen Bank, *Annual Reports 1999 and 2000*.
- ILO, *Country Studies on Social Impact of Globalization: Final Report*, GB 276/WB/SDL/1, Geneva, 1993, (November).
- The Ministry of Finance, *Fifth Five Year Plan 1997-2002*, 1993.
- The Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review of 2002*.
- The Ministry of Finance and Ministry of Planning, *Memorandum for Bangladesh Development Forum 2000-2001*.
- Rahman, S.H. and T. Haque, *Poverty and Inequality in the Eighties: An Analysis of Some Recent Evidence*, BIDS Research Report, No. 91, 1988, Dhaka.
- Sharif, Iffat, “Poverty and Finance in Bangladesh: A New Policy Agenda,” Wood, G.D. and Sharif, I. A. (Ed.) *Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh*, UPL, 1999, Dhaka.
- World Bank, *Bangladesh – From Stabilization to Growth*, A World Bank Country Study, Washington, 1995, D.C.
- World Bank, *Bangladesh: From Counting the Poor to Making the Poor Count*, Report No. 17534-BD, 1998, (April).

## APPENDIX

**Table A1 : Incidence of Poverty (Head-Count Ratio)**  
(Aggregate and Percent of Population Below Poverty Line Indicator)

Survey year	Urban		Rural		National	
	Million	%	Million	%	Million	%
Poverty Line 1: Absolute Poverty 2122 kcal/p.person/p.day						
1983-84	73	67.7	51.1	61.9	58.4	62.6
1985-86	7.9	62.6	47.4	54.7	55.3	55.7
1988-89	6.3	47.6	43.4	47.8	49.7	47.8
1991-92	6.8	46.7	44.8	47.6	51.6	47.5
1995-96	9.6	49.7	45.7	47.1	55.3	47.5
1996-97	-	43.4	-	46.8	-	46.0
1997-98	-	44.3	-	47.6	-	46.7
1998-99	-	43.3	-	44.9	-	44.7
		52.		42		4.3
1999-00	-	52.5	-	42.3	-	44.3
Poverty Line 2 Hard-core Poverty 1805 kcal/p.person/p.day						
1983-84	4.8	37.4	30.2	36.7	34.3	36.8
1985-86	3.9	30.7	22.8	26.3	26.7	26.9
1988-89	3.5	26.4	26.0	28.6	29.5	28.4
1991-92	3.8	26.3	26.6	28.3	30.4	28.0
1995-96	5.2	27.3	23.9	24.6	29.1	25.1
1999-00	-	25.0	-	18.7	-	20.0

**Source:** BBS, *Statistical Yearbook, 1998*.

**Note:** Figures of Absolute Poverty for 1996-97 to 1998 - 99 have been taken from MOF and MOP (2000), *Memorandum for Bangladesh Development Forum 2000-2001*, p.53.

Figures for 2000 have been taken from the Economic Survey of 2003.

**Table A2 : Head Count Indices of Poverty**  
(Based on Cost of Basic Needs Method)

(Percent of population below poverty line)

Survey Year	Urban	Rural	National
<b>A. VerA. Poor (Lower Poverty Line)</b>			
1983-84	28.03	42.62	40.91
1985-86	19.90	36.01	33.77
1988-89	21.99	44.30	41.32
1991-92	23.29	45.95	42.69
1995-96	14.32	39.76	35.55
<b>B. Poor (Upper Poverty Line)</b>			
1983-84	50.15	59.61	58.50
1985-86	42.92	53.14	51.73
1988-89	43.88	59.18	57.13
1991-92	44.87	61.19	58.84
1995-96	35.04	56.65	53.08

**Source:** WB (1998), *Bangladesh - From Counting the Poor to Making the Poor Count*, p.6.

**Table A3: Trends in Per Capita Private Consumption, Food grains**  
(Availability and real rice price, 1991-1999)

Year	Consumption (Tk) 1984/85 prices	Foodgrains availability (oz/day)	Real retail price of coarse rice (Tk/kg)
1990/91	3,854	16.16	7.92
1991/92	3,804	16.00	7.87
1992/93	3,825	15.77	7.13
1993/94	3,882	15.51	6.83
1994/95	3,968	15.09	7.36
1995/96	4,148	15.47	7.17
1996/97	4,288	15.18	6.01
1997/98	4,337	16.04	6.51
1998/99	4,596	18.19	6.59

**Note:** Current consumption figures have been adjusted by the GDP deflator. Foodgrains include rice and wheat only. the price of coarse rice refers to average annual retail price in the country deflated by rural cost of living index.

**Source:** FPMU, Ministry of Food Database on Food Situation Bangladesh 1999 and BBS.

**Table A4 : Poverty Alleviation Programs of Sonali Bank**

SL #	Name of the Program	Amount (Tk. Mn)	
		1999-00	2000-01
<b>Linkage Programs (with the BRDB)</b>			
1	Rural Livelihood Project (ADB Supported)	517.20	619.10
2	RDP-9 (EEC Supported)	0	0
3	RD-2RPP ( CIDA Supported)	-	-
4	SWRDP (IFAD Supported)	-	-
5	NWRDP (ADB Supported)	-	-
6	SIRDP (ADB Supported)	-	-
7	IRWDP ( 100% SB Finance)	223.20	144.50
8	Crop Lending (100% SB Finance)	205.60	247.50
9	TCCA Shrimp (100% SB Finance)	24.56	37.80
	<b>Total</b>	<b>970.56</b>	<b>1048.90</b>
<b>Linkage Programs with NGO</b>			
1	Grameen Krishi Foundation	8.50	20.00
2	Shakti Foundation	4.00	14.80
3	Proshika	19.90	5.10
4	VARD		4.00
5	BURO Tangail		5.00
6	BRAC	50.00	100.00
	<b>Total</b>	<b>82.40</b>	<b>148.90</b>
<b>Linkage with other Partner Organisations</b>			
1	Swanirvar Credit (with Swanirvar Bangladesh)	29.34	68.40
2	Credit for Assetless (with BMET)	11.21	-
3	RDA-SB Credit Program (with RDA Boar)	2.23	1.90
4	BARD-SB Credit Program (with BARD Comilla)	2.98	1.70
5	Matrikendra Mahila Rindan Karmasuchi	-	-
6	Brittimulak Mahila Rindan Karmasuchi	-	-
	<b>Total</b>	<b>45.76</b>	<b>72.00</b>

*Source: Supplied by the Credit Division of SB.*

**Table A5 : Poverty Alleviation Programs of Sonali Bank**

SL #	Name of the Program	Amount (Tk. Mn)	
		1999-00	2000-01
Own Programs			
1	MSFSCIP	0.61	2.30
2	CUMED	0.13	0.30
3	Agro-based small and Medium Enterprises	400.87	90.80
4	Crop Lending (Direct Outreach)	410.20	1308.40
5	Micro Finance through Village based Outlets (Krishi Shakha)	1711.20	934.50
	Total	2523.01	2336.30

Source: Supplied by the Credit Division of SB.

**Table A6 : Broad Categories of Seasonal Loans of Grameen Bank**

SI #	Categories of Activities	Loan Disbursed (Tk. in million)		Number of Beneficiaries	
		1999	2000	1999	2000
1	Processing and Manufacturing	493.28	222.39	95416	41205
2	Agriculture and Forestry	3373.28	1777.62	768367	473416
3	Livestock and Fisheries	427.78	37.52	94950	7819
4	Services	123.07	21.57	29525	4789
5	Trading	1055.00	610.70	193953	108959
6	Peddling	27.11	47.92	6583	8747
7	Shop Keeping	219.47	277.01	42729	49233
	Total	5718.96	2994.73	1231568	694168

Source: Grameen Bank Annual Reports 1999 and 2000.

**Table A7 : Broad Categories of Leasing Loans of Grameen Bank**

Sl #	Categories of Activities	Loan Disbursed (Tk. in million)		Number of Beneficiaries	
		1999	2000	1999	2000
1	Processing and Manufacturing	2.24	6.91	82	289
2	Agriculture and Forestry	0.04	-	3	-
3	Livestock and Fisheries	10.02	3.97	582	511
4	Services	24.56	22.40	1138	1161
5	Trading	2.41	0.25	135	12
6	Peddling	0.2	-	1	-
7	Shop Keeping	0.06	-	4	-
	Total	39.49	33.54	1954	1973

Source: Grameen Bank Annual Reports 1999 and 2000.

**Table A8 : Percentage Distribution of Income Accruing to Households in Groups and Gini Coefficients**

Household income group and Gini coefficient	1995-96	1991-92	1988-89	1985-86	1983-84
Total-Rural	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Lowest 5%	1.00	1.07	1.10	1.23	1.19
Decile 1	2.56	2.67	2.74	2.92	2.95
Decile 2	3.93	4.07	4.13	4.30	4.37
Decile 3	4.97	5.10	5.10	5.30	5.46
Decile 4	5.97	6.05	6.05	6.20	6.46
Decile 5	6.98	7.21	7.21	7.16	7.53
Decile 6	8.16	8.57	8.25	8.20	8.67
Decile 7	9.75	10.28	9.69	9.55	10.11
Decile 8	11.87	12.30	11.74	11.30	11.75
Decile 9	15.58	15.71	15.10	14.07	14.81
Decile 10	30.23	28.04	30.08	31.00	27.89
Top 5%	19.73	17.80	19.81	21.36	18.14
Gini Coefficient	0.384	0.364	0.368	0.360	0.350

Source: Household Expenditure Survey, 1995-96, BBS.



**Table A9 : Percentage Distribution of Income Accruing to Households  
(Groups and Gini Coefficients)**

Household income group and Gini coefficient	1995-96	1991-92	1988-89	1985-86	1983-84
Total-Urban	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Lowest 5%	0.74	1.09	1.12	1.20	1.18
Decile 1	1.92	2.64	2.76	2.84	2.82
Decile 2	3.20	4.06	4.05	4.08	4.10
Decile 3	4.06	5.01	4.91	5.09	5.02
Decile 4	4.98	5.88	5.80	5.99	5.93
Decile 5	6.97	6.80	6.84	7.04	7.00
Decile 6	7.20	8.11	7.91	8.29	8.34
Decile 7	8.98	9.66	9.42	10.30	10.09
Decile 8	11.35	11.77	11.57	12.24	12.48
Decile 9	16.29	15.64	15.56	15.73	16.39
Decile 10	36.05	30.43	31.19	28.41	27.83
Top 5%	24.30	19.42	20.02	18.04	16.93
Gini Coefficient	0.444	0.398	0.381	0.370	0.370

*Source: Household Expenditure Survey, 1995-96, BBS.*

**Table A10 : Benefits Derived After Being Recipients  
of Loans/Credits from Bank/NGOs.**

Yes (Benefits)	Response	Total	Percentage
Rise in income	133	297	44.6
Property/capital increase	98	297	33.0
Livestock increased	79	297	26.6
Savings increased	98	297	33.0
Others	45	297	15.2

*Source: Unpublished Research Report on Poverty Monitor by Centre for Alternatives*

# **Sustainable Livelihood Approach for Poverty Alleviation: An Exploratory Study of Coastal Fishing Communities in Bangladesh**

Mohammed Solaiman\*  
Fazlul Kabir Rabbanee\*

## **Abstract**

The paper focuses the core elements of the sustainable livelihood approach with special reference to the coastal fishing communities of Bangladesh. The data and information have been collected from six coastal fishermen villages through stratified sampling covering five districts of Bangladesh. The paper empirically examines the natural resources available in poor communities. It also highlights the vulnerable issues like shocks, trends and seasonality. The paper attempts to link between micro and macro levels viz. government, ngo.s, Private sectors and community level for better livelihood of target groups. Thus the livelihood approach find out ways and means to build strength of the poor in order to increase more income and sustainable resource base for the poor fishing communities of Bangladesh.

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1 Background**

Coastal fisheries offer multi-species resources for the people of Bangladesh. It is estimated that there are about 4,00,000- 5,00,000 tons of fish available in the Bay of Bengal. But deep-sea trawlers catch about 25,000-30,000 tons annually, which is only 10% of the harvestable quantity to meet growing demand for protein within the country (Chowdhury 2002). Bangladesh is endowed with vast marine and coastal having tremendous fisheries potential. The country has a 166000 km long coastal line on southern zone of the country and 1 million hectares of territorial waters extending 19 km up to the sea. The nation's economic zone extends 320 km out into the sea from the coastline. The continental shelf of

---

\* Professor and Lecturer respectively, Department of Marketing, Chittagong University.

Bangladesh covers an area of about 66,440 sq km of which 37000 sq. km is not deeper than 50 m. According to the survey report of Dr. Fridtjof Nansen, the continental shelf zone have good fish resources (Rahman & Chowdhury 1998).

Bangladesh occupies a unique position due to her natural fisheries resources in South Asia. Fisheries can play a positive role in the supply of delicious and high quality protein food for the people of the country. As a valuable food item, fish is next to rice. Fishery sector is already contributing 80% to the nation's animal protein intake, nearly 6% to the GDP (Ali 1998), 14% of gross agricultural product (Amin 1998) and more than 12% to the export earnings of the country (Statistical Year Book, 1999). The fisheries sector provides full time employment to an estimated 2 million fishermen, small fish traders, fish transporters and packers (World Bank 1989). It is also significant that there are 11 million part time fishermen and women in the country and 73% of the households are involved in subsistence fisheries in flood lands (GOB, 1997). These fishing communities in the coastal regions of Bangladesh provide the necessary fish and animal protein for the country. They work in the Bay-of Bengal day and night in the rain, wind and during bad weather and cyclones. But they are still poor (Hasan, 2001). Again coastal fishing in Bangladesh is highly seasonal with the main hilsha season taking place between June and September. During this part of the year, the fishing communities "are crowded with buyers, boat repairers and salesmen" (Blowfield and Haque 1996). Income levels are only at a fraction during the remainder of the year, thereby increasing the population's economic vulnerability (Kleih 2001). Almost 20% of Bangladesh population live on a narrow belt along the coast and estuaries. Most of the people of coastal Bangladesh live in fishing villages and fish catching is their only entitlement to money, food and life (Dastidar 2001). About 8% of the total population depends on this sector for their livelihood. (GOB 1999). It is evident from the above facts that the poor people of coastal areas are dependent on their own resources for their livelihood.

## **1.2 Coastal Livelihoods System**

Livelihood comprises the capabilities, assets and activities required for a means of living. Livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks and maintain or enhance its capabilities and assets both now and in the future, while not under mining the natural resource base (Carney et al 1999). In order to understand and analyze the lives of the poor people, the sustainable livelihoods approach has been formulated. People are the main and most important issue in this approach. The poor people have limited access to the various assets which are available in and around of their social life. It appears that

they are not aware of the same. But, for their survival and better future, the assets that they have need to be utilized in innovating way. At the same time, it is acknowledged that there is a lack of understanding of how the livelihood system in coastal fishing communities is organized. An improved understanding of the livelihood system appears necessary before recommendations for improving the livelihoods of poor participants in the fish commodity chain can be made.

### **1.3 Purpose**

The purpose of the research is to describe and understand the functioning of the livelihood system in coastal fishing communities and to develop recommendations for how to improve the livelihoods of poor participants in the fish commodity chain.

## **2. METHODOLOGY**

The present paper is the result of the combination of two methods i.e., desk study and filed work. In desk study, the supporting and relevant literature such as textbooks, research articles, government policies, programs and strategies regarding sustainable livelihood approach for socio-economic development of fishing communities have been consulted in order to make the study representative and informative. Moreover, secondary data required for the study were collected from the Directorate of Fisheries, Ministry of Fisheries, Regional Fisheries Office at Chittagong, and Institute of Marine Science, Chittagong University. Besides, various government documents and publications like Five Year Plans, Statistical Year Books, Economic Survey Reports were also reviewed to collect data and for cross reference purpose relevant to secondary information collected from different sources during the process of literature review.

Primary data have been collected through structured questionnaire designed in the light of the objectives of the study. The present study has been confined to six coastal fishermen villages of Bangladesh. Table 1 in the Appendix shows the break up of the sample villages. The size of samples are 300. The sample respondents have been selected from these villages taking 50 samples from each coastal fishermen village. The technique of stratified sampling was used to select the sample respondents. During the course of field investigation, the researcher recorded in his notebook the findings revealed through personal observation and free discussion. The survey was conducted during the period from July 2001 to June 2002. Collected data were analyzed through the use of various statistical techniques like averages, percentages and the likes. Therefore, it is expected that the results obtained could be of value in general.

### 3. ANALYSIS OF FINDINGS

Capital assets for livelihood include human, social, physical, financial and natural capital. In such background, these assets of sample coastal fisherman have been analyzed in the light of survey results.

#### 3.1 Human Capital

Human capital includes education, knowledge, skills, ability to labor and good health which may be utilized for their better livelihoods. Thus components of human capital are skills, knowledge, good health, ability to labor and the likes. It is the core of all other four types of assets. For the better management of livelihood of a fisherman, he needs to know the potential location of fishing grounds, mode of operation of boats in odd climate, market chain, financial environment etc. In new millennium, skills and knowledge seem to be the key factors in changing social dynamics. This knowledge may be indigenous and skills will be developed through experiences.

##### *Education level*

The formal education helps in the acquisition of required skills for a job which demands non-traditional skills and imparts knowledge about the different occupational opportunities. Therefore, in an underdeveloped economy, the education is always looked upon as a means to improve one's socio-economic position in the society. Data collected in this regard have been shown in Table 2 in Appendix. The survey result reveals that the literacy rate at (7+) is 30.8% at gross level where the male and female percentages are 35.5 and 25.4 respectively. Further, the gross percentage of literacy rate at (15+) is 31.5 where the male and female percentages are 37.8 and 23.4 respectively. Moreover, the mean years of education level of head of male household is 2.28 where it is 1.48 in the case of female. Further, the skewness of education level of male percent is 1.34 and it is 1.74 in the case of female. The Kurtosis of education level for male and female percentages is 1.51 and 2.66 respectively. These show that the education level of sample respondents is too low in context of literacy rate of Bangladesh. Admittedly, education is a powerful instrument to institute community involvement in the process of socio-economic development meaningful, committed and accountable to people welfare.

*Age Structure*

The changing age structure of the population will result in differential growth rate for various age groups over the decade, and this difference will strongly affect the growth and development of target groups (Kotler & Armstrong 1995). In such background, the distribution of sample respondents have been shown in Table 3 by age structure. The survey data evidence that the mean and median age of total population are 25.1 and 24.0 years respectively. The median age group of male population is 25.8 years where it is 23.0 years in the case of female. It shows that this is the age when one can exert his skill, talent on one hand and seems to be motivated to face any challenges building his career on the other.

*Sex*

There are substantial demographics changes tacking places in the society that have resulted in a blurring of traditional sex roles (Kinnear & Bernhardt 1983). It is true that according to the norm of a particular culture, the roles of man and women in the society have tended to be quiet different. But at present the nature of this role is gradually changing. Moreover, women are involved in the small and other self-employment income generating activities. In such context, we were interested to know the sex composition of sample household members. Table 4 portrays that the sex ratio of sample household members are 111.8: 100. Women participation in fishery sector as processors, packers, vendors indicates that women are emerging as significant earners of family income in study areas. It guarantees sustained and adequate incomes for the women and thus it becomes the key to poverty alleviation. However, the different five-year plans like fourth and fifth five-year plans of Bangladesh aims at integration of women into the development process. Nutrition, poverty, hunger, illiteracy etc. are centered among women folk and which is truer in the case of coastal fishery sector too. Substantial participation of women in family based nutritional activities like fisheries has made it imperative to integrate women into the main stream of planning and development of country.

**3.2 Natural Capital**

Natural capital includes land, water, bio- diversity and the likes. Further, religion, caste etc. affect the livelihood of the people. People of coastal fishing communities depend on various types of natural resources for pursuing their livelihood.

### *Land*

Size of land holding is an important socio-economic indicator of the rural people. Bertocci, who designed 2.0 acre as the subsistence size of land in his study of two Comilla Villages (Bertocci, 1970). Table 5 shows that 14.0% of the respondents have no land and homestead even. The survey, further, evidences that the land size is also important for various types of occupational activities. It has been observed that fishing is a seasonal activity and for the livelihood of sample respondent alternative sources of income is required. Further, combination of different types of natural resources like forestry may use for better livelihood of fishermen community. Forest may provide materials for housing and boats making. It may be used as fuel for cooking of food of coastal people. The forestry may provide different types of fruits which can meet nutritional requirements of sample respondents. Mushrooms can supplement the food requirements of poor people. It has been observed that cow dung is used for the cooking of food for coastal fishing communities. It seems that it will affect adversely the bio-diversity of ecology and destroy the environment for growth and development of natural renewable resources.

### *Water*

Water is a natural resource. Fish production and growth depend on availability of this natural resource. Again water ways are also used for transport of persons and produces. Fresh water is used for human consumption and for preserving fish. In such context, we were interested to know from the sample respondents about their access in water resources. Table 6 in the Appendix reveals that 209 (69.67%) out of 300 (100%) sample respondents have access in water resources whereas the rest 91 (30.33%) have no access in water resources. Admittedly, fish catching in deep sea depends upon a number of factors such as boat, gear, nets and the likes. Reportedly, these poor fishermen are away from these resources. Thus, due to this constraint, they can not utilize water resources for better their livelihoods. Further, access to safe drinking water, health services and sanitation are essential for maintaining good health which, in turn, will help to lead a better livelihoods in the coastal fishing communities.

### **3.3 Caste**

The family background is an enabling factor since the bundle of skill, experience and training necessary to sense, view, evaluate, and exploit given opportunity can be obtained from family circle free of cost, easily, quickly, and with out

undergoing exploitative apprenticeship system. Traditionally, caste are specialized in particular profession which can be seen either as protective towards an individual's livelihood strategy as it hinders outsiders from entering into the same (Oudwater, 2001). However, it can also be seen as a constraint as it limits people's opportunity to seek alternative employment strategies outside of their traditional occupation (Blowfield & Haque, 1995). Against this background we collected data from the respondents regarding whether they are affected by the caste system. The collected data in this regard have been shown in table 7. The table shows that 65 (65%) out of 100 (100%) fishermen are affected by caste system where as the rest 45 (45%) are not affected by it. Among the samples, 100 fishers are belong to Hindu religion and they opine that they are the people of low caste i.e. Jaladas. The jaladas usually do not have land and their traditional occupation is fishing. Increasingly, there is an influx of people who have lost their land and perceived fishing as a kind of last resort (Alam, 1996).

### **3.4 Social Capital**

Social systems pursue the livelihood of human being. The social networks and relationship explore social resources. These relationships are developed by family relationship, marital status, membership of social groups and the likes. The family contacts at different levels help in building one's occupational career. The social interaction helps the people in developing and promoting livelihood approaches.

#### *Marital Status*

Marital process is a way to establish linkages among different families. Again, relationship through marital process open up the choice of opportunities for potential livelihood strategies. Moreover, a married woman may enjoy more security in her livelihood approach due to the presence of her husband and other relatives of husband's family. The survey result shows that the percentage of marital status of household members is 57% (Table 8). It has been observed that the son-in-law of rich fisherman family enjoys more opportunities in getting favorable livelihood approach from his father-in-law. Reportedly, married women live more secured life than widow and divorced women of the coastal fishing communities. Thus social network through marital linkages may help one to choose alternative income generating activities from their socio-economic environment.



### *Family Size*

Family size has definite bearing on level of saving and investment and therefore on the emergence and development of a family. The small size of family enables the family members to live a prosperous life because it helps to minimize the cost of living and creates opportunity for saving. Thus, it opens up the opportunity for recycled saving for expansion and growth. (Sit, 1979). As such we were interested to know from the sample households to know about their family size. The empirical data depict that out of 300 sample respondents 37% with family size between 5-6, followed by 36.3% with family size between 3 – 4 and by 14% with family size between 1-2. The respondents numbering 38, family size is 7 and above (Table 9). It is thus asserted that the majority of the sample fishermen have large family size which, in turn, may cause lower rate of earning. As a result, they are not able to save any amount of money for their better livelihoods in the coming years.

### *Religion*

Religion is a predisposing factor and could equally be an enabling factor (Chowdhury, 1998). This factor has definite bearing on an individual's profession and therefore, on his livelihood. Religion is an important enabling factor in interacting with resource center to obtain different types facilities for the better livelihood of sample respondents. Data collected in this regard have been shown in table 10. The table portrays that 200 (66.67%) out of 300 (100%) fishermen are Muslim where as the rest 100 (33.33%) fishermen are in the category of Hindu Religion. In sample study areas, coastal fishing communities are lacking behind due to non-access to land and therefore, they have become constraint in opportunities in seeking alternative livelihood strategies. Thus Hindus engaged in fishing finds it difficult to get other profession like agriculture. Not only would such changes in occupation be treated as transgression into the territory of the Muslim peasants, such possibilities are also very much slim as increased number of Muslim peasants are also facing problems to find jobs in the agriculture sector (Dastidar & Dutta, 2002).

### *Fishermen Association*

People are dependent on resources in pursuing their livelihood strategies. Social resources are determined by relationships and networks, which exist with in nuclear and extended families, and in and among communities and groups. These social relations influence the way in which people can access and make use of

their assets. In such background, we were interested to know from the respondents about the existence of the association. The data thus collected have been shown in table 11 (a). The table reveals that out of 300 sample respondents, 239 respondents answered in the affirmative regarding the queries about the existence of association. The table also reveals that 61 respondents are absent in giving any information in this regard. Further, it is reported these associations are sometimes in the form of cooperative societies. At this stage, we were interested to know from them about their belongings to an association. The collected data in this regard have been shown in table 11 (b). The table portrays that among the sample respondents 203 belong to the association and the remaining 36 respondents opined that they do not belong any professional association. Further, we were motivated to know from the respondents regarding the benefits of membership of these associations. The survey data have been shown in table 11 (c). Among the respondents (203), 135 opined that they enjoy some benefits from the membership of these type of associations. The rest 68 respondents pointed out that there is no benefit from the membership of these associations. Admittedly, this type of professional association pave the way towards social, economic and political empowerment of the coastal communities.

### **3.5 Physical Capital**

Physical capital includes basic infrastructure such as shelter, transport, communication, production equipment etc. Among production equipments boats, nets and the likes are most essential for coastal fishing communities. Further, radio, mobile phone may play a significant role in communication network especially in cyclone, flood, and other natural disasters.

#### *Boat*

Physical capital like boat is the basic production equipment which enables the fishermen to pursue their livelihoods. The data have been collected regarding the production equipment like boat. Data thus collected have been shown in table 12. The survey result shows that the owner of engine boat is 24.3% where as the percentage of boat without engine is 31.3% . Among the respondents, 1.4% mentioned they have both types of boats. Further, 43% of the sample respondents pointed out that they have no boats. Reportedly, they are working as the daily labors and catching fish in the sea.

### *Nets*

Fishing equipment viz. net is essential for continuous flow of catching of fishes. This capital asset is essential to support livelihood strategies of coastal fishermen in study areas. Data in this regard have been shown in table 13. It reveals that 40%, 9.3%, 7.7% and 6.0% of the respondents have “1-2” being followed by “3-6”, “11 and above” and “7-10” nets respectively. The coastal fishermen used these nets for catching fishes in the deep sea.

### *Fishing Gears*

Fishing gears, fish processing equipment such as drying racks/ slabs are essential to support livelihood strategies. We were interested to know from the sample respondents about the status of fishing gears and other equipments. The information in this regard have been shown in table 14. The table portrays that 60% respondents have fishing equipments like gears, drying racks/ slabs, etc. But the rest of the respondents reported that they have no fishing gears, drying racks and the likes. It is admitted that lack of these resources hindered the smooth flow of catching of fish in study areas.

## **3.6 Financial Capital**

Financial capital includes all the financial resources, which are available to the people as well as will provide resources various options of livelihoods. These are mainly savings, supplies of credit and other different types of remittances. It is noted that all other capital assets viz. human capital physical capital, natural capital are dependent on financial capital of rural poor people Further, financial capital covers different types of credit. This credit may be two types viz. formal credit and informal credit. The survey data reveal that the share of non-institutional and institutional credits are 68.4% and 22.6% respectively (Table 15). The table further shows that 9% of the sample respondents did not enjoy any loan. It is reported that in supplying credit, ‘dadandar’ dominates in fish distribution system whereas poor fishermen have no voice in selling their produces. As a result, they are deprived of fair prices for their products.

The above analysis shows that natural capital of coastal fisherman is decreasing day by day because of fish catching is declining as well as homestead of fisherman is loosing due to erosion of soil through river. Again physical capital of coastal fisherman like boats, nets, transport facilities are decreasing due to lack of repairing and maintaining facilities on account of financial handicaps. In some study areas like Kuakata, communication linkage is being hindered owing to the

non-availability of mobile phone networks. Further, uncertainty of income and absence of alternative income generating activities, fishermen are deprived of adequate food and other necessities for their livelihoods. An analysis of causes of change in the approach of their livelihood can help to identify the factors that help people to rise above the poverty line. This may develop a network for combination of available capital assets and utilization of the same in developing dynamic strategies for the coming years in order to ensure better livelihood system for the poor people of coastal fishing communities of Bangladesh.

#### **4. VULNERABILITY ISSUES IN THE CONTEXT OF THE POOR**

The vulnerability context is the group of factors operating in the external environment and affect peoples' life and livelihoods directly or indirectly. These factors are summarized in three categories such as shocks, trends and seasonality.

##### **4.1 Shocks**

All the study areas are affected by cyclones, floods, tidal surge, etc. The study areas were damaged severely by the cyclones of 1964, 1970, and 1991 respectively. Many lives are lost and physical assets of fishermen are wiped out by these natural disasters. It has been reported that fishing gear, boats, and nets have been lost by these natural calamities. Moreover, communication linkages like roads, bridges, and transports have been damaged by these unpredictable events.

##### **4.2 Trends**

There is a long term negative trend of resource depletion in the study areas. It has been further reported that environmental degradation, pollution of water resources, habitat destruction through aggressive fishing methods are the main causes for the declining trend of fish resources in study areas. Further, use of mechanized fishing technologies create monopoly markets for rich fishermen. Again it has been reported that big business magnets have emerged in the sea with high technologies. As a result, poor fishermen have been ousted from the sea in catching of fishes. Thus, these trends have negative impact on the livelihoods of marginalized fishermen in the study areas who depend on indigenous technologies for fish drying, salting and smoking.

##### **4.3 Seasonality**

Seasonality influences peoples' access to natural resources and livelihood outcomes. Generally, fishing season continues during the period of rainy months.

It has been reported that fish catching is the mode of employment for the people of the coastal areas only. In the rainy season, fresh fish marketing is hindered due to lack of modern road and communication system. Again sun drying is not possible in the rainy season. Further, hilsha is a seasonal product and its harvesting continues from mid July to mid November. Fishing villages are crowded by interested groups like dadondar, bepari, faria, and other interest groups during this period. But poor fishermen can not earn more due to limitation of their equipments. So, the seasonality adversely affects the livelihood of the poor fishermen.

## **5. CONCLUSION**

Bangladesh has enormous potentialities in terms of natural resources endowments like fishery for the development of fishing communities. Again, sustainable livelihood approach is a process for linkage between micro and macro levels i.e. community level i.e. linkage among local community, government initiative, non-government organization and private sector. Again, lack of dynamic policy may affect the livelihood of poor people adversely. But for ensuring better livelihood, it needs effective multi - dimensional coordination programs of the concerned institutions, policies of the government and natural resources base of the coastal areas of the country. Dynamic policies will mitigate the negative impact of trend, shocks and seasonality and thus it will reduce the vulnerability issues of poor coastal fishermen. The livelihood process will create opportunities for more income as well as improve the resource base of the poor people of coastal areas. Moreover, institutions involved in income generating activities and other support services may work in close cooperation among themselves for development of sustainable livelihoods system and thus the process will ensure more sustainable use of natural resource base of coastal fishing communities of Bangladesh.

### References

- Alam, K (1996), Two Fishing Villages of Bangladesh: A Community Study, PhD Thesis, Department of Development and Planning, Faculty of Social Studies, Alborg University, Denmark.
- Ali, M. L., (1998), Matshyasampad Unnayan O Babosthaponai Koushal (Fisheries Development and Management Strategy). Sankalan: Matsya Sampad Unnayan, Fish Week 98. Directorate of Fisheries and Ministry of Fisheries and Livestock, 'Government of the People's Republic of Bangladesh, Dhaka (in Bengali).
- Amin, N. M. (1998), Matshyasampad Babosthaponai Prathisthanik Samonnoyer Guruttya (Importance of Institutional Co-ordination in Managing Fisheries Resources), Sankalan: Matsya Sampad Unnayan, Fish Week 98. Directorate of Fisheries and Ministry of Fisheries and Livestock, Government of the People's Republic of Bangladesh, Dhaka (in Bengali).
- Blowfield, M.E. & Haque N. (1996), Ties Between Marketing and Credit in Coastal Bangladesh – Safety Net or Debt Trap, PHF News, Issue No. 6, Chennai, India.
- Blowfield, M.E. & Haque N. (1995), Caught in their own nets: A Social Study of Set Bagnet Fishing Communities in Bangladesh, NRI Report for the Bay of Bengal Post Harvest Fisheries, Project, Chennai.
- Bertocci, P. J. (1970) Elusive Village: Social Structure Community Organization in Rural East Pakistan (Ph.D. Thesis, Michigan State University).
- Chowdhury, A. Rouf (2002) Government Fillip Needed to Save Marine fisheries Export, The Bangladesh observer, June 25.
- Carney, Diana et.al. (1999) Livelihoods Approaches Compared DFID, CARE, Oxfam and UNDP, p. 8.
- Chowdhury, Abdul Mannan (1988), The Emergence of Growth of Entrepreneur in Some Developing Countries; The D.U. Studies Part C Vol- IX No. 1 p. 6.
- Dastidar, Ranajit (2001), Literature Review on Fish Distribution from Coastal Communities Market and Credit Access Issues, Paper Presented at a Workshop held at Chittagong, March 27-28, P. 53.

- Dastidar, Ranjit & Dutta, Utpal (2002), How Sustainable are Livelihoods in Coastal Fishing Communities? Findings from a Participatory Rural Appraisal, Paper presented at a workshop held at the conference hall, YWCA Bahaban, Dhaka, July 25, 2002, P.12-30.
- Government of Bangladesh (1999), Ministry of Planning, Statistical Year Book.
- Government of Bangladesh (1997), Ministry of Fishery and Livestock.
- Hasan, Mahmud (2001), Coastal Fishermen Communities of Bangladesh: Some Facts and observations, The Bangladesh Observer Magazine, March 2, p. 19.
- Huq, Mahfuzul and Huq Ataul (1998), "Fishermen in Natural Depression of Bangladesh: Socio-Economic Conditions and Standards of Living, in Panayoton, (ed.) Small –Scale Fisheries in Asia, Srilanka, Pp. 84-93.
- Kleih, Ulrich (2001), "Fish Distribution from Coastal Communities: Market and Credit Access Issues" Paper presented in workshop at CARITUS auditorium Chittagong, 27-28 March p. 3.
- Kotler, Philip and Armstrong, Gary (1995) Principles of Marketing, New Delhi: Prentice Hall of India PVT Ltd.
- Kinrear, Thomas & Bernhardt, L. Kerreth, (1983), Principles of Marketing, N. J. Scott, Foreman Co., P. 120.
- Oudwater, Nicolien, (2001), The Sustainable Livelihoods Approach and Its Relevance for Fish Marketing, Paper presented in the inception workshop on 'Poverty Alleviation and Livelihood Security among the Coastal Fishing Communities', CARITAS Auditorium, Chittagong, Bangladesh, 27-28 March, P.83.
- Rahman, Md. Masudur & Chowdhury, Wahidur Nabi (1998), "Fisheries Management in the Context of the National Fisheries Policy in Bangladesh", Paper Presented in a Workshop on 'Fisheries socio –economies and Management Policy Planning' Held on November 24-December 1, in Sanghai, Thailand.
- World Bank, (1989), Bangladesh Action Plan for Flood Control. 11 December.
- Sit., V. F. et.al (1979), small Scale Industry in Laissez Faire Economy, Center for Studies, University of Hong Kong.

## Appendix

**Table 1 : Break-up of Sample Villages**

Name of District	Name of Villages	Muslim/Hindu Villages
Cox's Bazar	Hatkhola	Muslim village
Chittagong	Salimpur	Hindu village
Patuakhali	Koakata	Muslim villages
Patuakhali	Lebukhali	Muslim village
Bagerhat	Debraj	Muslim village
Satkira	Kullapara	Hindu village

**Table 2 : Education in the Fisher's Family of Bangladesh**

Characteristics	Gross percent	Male percent	Female percent
Literacy rate (7+)	30.8	35.5	25.4
Literacy rate (15+)	31.5	37.8	23.4
Education level		Head of family	Wife
Mean (yrs.)		2.28	1.48
Median		00	00
Mode		00	00
Skewness		1.34	1.74
Kurtosis		1.51	2.66
1st quartile		0	0
2 <sup>nd</sup> quartile		0	0
3 <sup>rd</sup> quartile		5	3



**Table 3 : Distribution of Sample Population by Age**

Age group	Percent (grand)	Chittagong	Cox's Bazar	Bagerhat	Patuakhali (Kuakata)	Patuakhali Lebukhali	Satkhira
<10	24.3	23.3	23.0	24.0	26.0	25.5	25.3
10-20	24.4	25.4	24.2	23.4	24.4	24.4	24.4
20-30	19.5	18.0	19.8	19.4	19.4	20.4	20.2
30-40	12.5	12.3	13.5	12.5	12.2	12.7	12.5
40-50	8.7	9.8	9.7	8.3	9.5	8.8	8.7
50+	10.9	12.9	13.2	12.4	12.3	13.1	12.9
Mean	25.1	26.6	26.4	25.3	24.9	25.1	24.1
	Total	Male	Female				
Mean age	51.1	25.8	23.0				
Median age	24.0	24.7	21.5				

**Table 4 : Sex Composition of Household Members**

Characteristics	Grand total	Male	Female
Total population	1430	755	675
Sex ratio	—	111.8	100
Mean family size	4.78	2.50	2.23
Mode	4	2	2
Std. Deviation	2.1	2.61	2.93

**Table 5 : Land Distribution of Sample Respondents**

Land Access	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
Yes	258	86.0%
No	42	14.0%
Total	300	100.0%

**Table 6 : Distribution of Sample Respondents According to Access in Water Resources**

Water Access	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
Yes	209	69.67%
No	91	30.33%
Total	300	100.0%

**Table 7 : Distribution of Sample Respondents Based on Caste**

Are You Affected by Caste System	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
Yes	65	65.0%
No	45	45.0%
Total	100	100.0%

**Table 8 : Marital Status of Sample Respondents**

Marital Status	Number Sample Respondents	Frequency in Percentage
Unmarried	63	21.0%
Married	171	57.0%
Widow	15	5.0%
Divorced	51	17.0%
Total	300	100.0%

**Table 9 : Family Size Distribution**

Family size	Number of Families	Frequency in Percentage
1-2	42	14.0
3-4	109	36.3
5-6	111	37.0
7 and above	38	12.7
Total	300	100.0

**Table 10 : Distribution of Sample Respondents Based on Religion**

Religion	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
Muslim	200	66.67%
Hindu	100	33.33%
Total	300	100.0%

**Table 11 (a): Response Regarding Existence of Fisherman Association/Co-operatives in Selected Location**

Response	Cox's Bazar	Chittagong (Salimpur) (Hatkhola)	Patuakhali (Kuakata)	Patuakhali (Lebukhali)	Bagerhat (Debraj)	Satkhira (Kullapara)	Total
Yes	46	48	35	39	42	29	239
No	0	0	0	0	0	0	0
Total	46*	48*	35*	39*	42*	29*	239*

**Note:** \* Rest 4 fisherman in Cox's Bazar, 2 in Chittagong, 15 in Patuakhali (Kuakata), 11 in Patuakhali (Lebukhali), 8 in Bagerhat and 21 in Satkhira abstained in answering this question.

**Table 11(b) : Whether Fisherman Belongs to the Association**

Belonging	Cox's status	Chittagong Bazar (Hatkhola)	Patuakhali (Salimpur)	Patuakhali (Kuakata)	Bagerhat (Lebukhali)	Satkhira (Debraj) (Kullapara)	Total
Yes	44	41	33	30	28	27	203
No	2	7	2	9	14	2	36
Total	46	48	35	39	42	29	239

**Table 11(c) : Fishermens' Comment About whether the Association is Beneficial to Him**

Whether beneficial or not	Cox's Bazar (Hatkhola)	Chittagong Bazar (Hatkhola)	Patuakhali (Salimpur)	Patuakhali (Kuakata)	Bagerhat (Lebukhali)	Satkhira (Debraj) (Kullapara)	Total
Yes	27	22	25	21	26	14	135
No	17	19	8	9	2	13	68
Total	44	41	33	30	28	27	203

**Table 12 : Boat Owned by Sample Respondents**

Boat Type	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
With engine	73	24.3%
Without engine	90	31.3%
Both	8	1.4%
No boat	129	43.0%
Total	300	100.0%

**Table 13 : Nets Owned by Sample Respondents**

Number of Nets Owned	Number of sample Respondents	Frequency in Percentage
1-2	120	40.0%
3-6	28	9.3%
7-10	18	6.0%
11 and above	23	7.7%
No net	111	37.0%
Total	300	100.0%

**Table 14 : Fishing Equipments (Fishing Gears) of Sample Respondents**

Fishing Equipments	Number of sample Respondents	Frequency in Percentage
Yes	180	60.0%
No	120	40.0%
Total	300	100.0%

**Table 15 : Sources of Loan of the Sample Respondents**

Sources	Number of Sample Respondents	Frequency in Percentage
Informal Source:		
- Relatives	64	21.3%
- Friends	16	5.4%
- Mahazan	48	16.0%
- New dadandar	16	5.4%
- Old dadandar	21	7.0%
- Paiker	24	8.0%
- Goldsmith	16	5.3%
a) Total (Non-Institutional)	205	68.4%
Formal Sources:		
- Bank	16	5.3%
- NGO	39	13.0%
- Samity	13	4.3%
b) Total (Institutional)	68	22.6%
c) Not enjoyed the loan	27	9.0%
Grand Total (a+b+c)	300	100.0%

# বাংলাদেশ: দুর্নীতির অবিমিশ্র অভয়াশ্রম

তোফিক রহমান চৌধুরী\*  
মাজহারুল হাসান মজুমদার\*\*

## প্রাক-ভাষ

স্বাধীন রাষ্ট্র হিসাবে প্রতিষ্ঠার পর থেকেই টেকসই অর্থনৈতিক উন্নয়ন সাধনের লক্ষ্যে বাংলাদেশের সকল সরকার বিভিন্ন রকমের কর্মসূচী বাস্তবায়ন করে আসলেও এখন পর্যন্ত দেশটি প্রকৃত অর্থনৈতিক স্বনির্ভরতা, সমৃদ্ধি অর্জন করতে পারেনি। এই না পারার পেছনে বহুবিধ কারণ কার্যকর থাকলেও যে বিষয়টি বাংলাদেশের অর্থনীতির সবচেয়ে বেশী ক্ষতি সাধন করেছে সেটি হলো দুর্নীতি- বৈধ ক্ষমতার অবৈধ ব্যবহার। ১৯৭১ সনের পর থেকে অদ্যাবধি সরকার পরিবর্তনের সাথে সাথে দুর্নীতির মাত্রা তীব্র থেকে তীব্রতর হয়েছে; আর সম্প্রতি দুর্নীতি সার্বিকভাবে এতো অসহনীয় পর্যায়ে পৌঁছেছে যে এই হস্তারক ব্যাধির সর্বনাশা আক্ষালন থেকে বাংলাদেশের অর্থনীতি তথা সাধারণ জনগণকে মুক্ত করার জন্য এর বিরুদ্ধে দেশব্যাপী ব্যাপক গণসচেতনতা সৃষ্টি হয়েছে। বর্তমান প্রবন্ধে বিভিন্ন তথ্য ও তত্ত্ব উপস্থাপন ও বিশ্লেষণের সাহায্যে বাংলাদেশে দুর্নীতির ঐতিহাসিক ক্রম বিবর্তন, স্বরূপ, সে গুলোর কারণ উন্মোচন ও পর্যালোচনার মাধ্যমে রাষ্ট্র ও সমাজ থেকে দুর্নীতি নামক কালব্যাধির মূলোৎপাটনের লক্ষ্যে কতিপয় বাস্তবভিত্তিক কর্মসূচী প্রস্তাব করার প্রয়াস চালানো হবে।

## ১. ভূমিকা

গত সরকারের শেষের দিকে একটি আন্তর্জাতিক সংস্থা বাংলাদেশকে দুর্নীতির বিশ্ব চ্যাম্পিয়ন প্রমাণ করে তাদের একটি গবেষণা প্রতিবেদন প্রকাশ করে অনেকটা হাটে হাঁড়ি ভাঙ্গার আদলে। প্রতিবেদনটি প্রকাশের ফলে তৎকালীন ক্ষমতাসীন সরকার প্রচণ্ড বেকায়দায় পড়ে যায় এবং শাক দিয়ে মাছ ঢাকার মতো সেই সরকার প্রকাশিত প্রতিবেদনটিকে অন্ত:সার শূন্য, পূর্ব পরিকল্পিত, বানোয়াট ইত্যাদি বহুবিধ বিশেষণে বিশেষণে আখ্যায়িত করার চেষ্টা করে। অন্যদিকে তৎকালীন বিরোধীদল প্রতিবেদনটি প্রকাশের পর সদলবলে সমস্বরে এমন ছি: ছি: করা শুরু করলো যেন 'দুর্নীতি' নামক শব্দটি এর আগে কেউ কখনোই শোনেনি। দুর্নীতির মতো না-জায়েজ হারাম কাজ এই বঙ্গদেশে কস্মিনকালেও কেউ করেনি। তাদের বিস্ময় সূচক লক্ষ্যবিক্ষেপ মনে হয়েছে যে, তৎকালীন সরকারের শাসনামলেই কেবল 'দুর্নীতি' নামক পরমাশ্চর্যের বিষয়টি আপনা আপনি নাজিল হয়েছে। প্রকাশিত রিপোর্টটিকে তারা

\*চেয়ারম্যান, মেট্রোপলিটান ইউনিভার্সিটি, সিলেট, পরিচালক, ম্যার্কেন্টাইল ব্যাংক লিঃ

\*\*প্রভাষক, ব্যবসা প্রশাসন বিভাগ, শাহজালাল বিজ্ঞান ও প্রযুক্তি বিশ্ববিদ্যালয়

রাজনৈতিক হাতিয়ার হিসেবে ব্যবহারের মোক্ষম সুযোগ পেয়ে গেলো এবং পরবর্তী নির্বাচনী প্রচারাভিযানে বিদায়ী সরকারকে ঘায়েল করার কাজে সুকৌশলে তারা সেটি ব্যবহার করলো। (ঘটনা ক্রমে তখনকার সেই বিরোধীদলই বর্তমানে দুই-তৃতীয়াংশের চেয়ে বেশী সাংসদ নিয়ে বাংলাদেশের সরকার পরিচালনা করছে; এবং বর্তমান সরকার তাদের শাসনামলের প্রথম অর্ধে দেশের দুর্নীতি পরিস্থিতির যে শনৈঃ শনৈঃ উন্নতি করেছে তাও কারো অজানা নয়)।

অথচ সচেতন ব্যক্তিমাত্রই জানেন, দুর্নীতি - অবৈধভাবে বৈধ ক্ষমতার অপপ্রয়োগ - হঠাৎ করে শুরু হওয়ার মতো কোন বিষয় নয়; বরং দীর্ঘ দিন ধরে লালন ও চর্চা করার ফলেই কেবল দুর্নীতি কোন সমাজে তার স্থান পোক্ত করতে পারে। তাই একথা বলা যায় যে, কোন একটি দেশে একটি সরকার তার একটি মাত্র শাসনামলে দুর্নীতিকে সর্বজনীন রূপ দিতে পারেনা। অতএব, বাংলাদেশেও দুর্নীতি আগে থেকেই চালু ছিলো, একের পর এক সরকার তথা ক্ষমতাসীন দল পরিবর্তন এবং দীর্ঘদিন ধরে সামরিক শাসনের ফলে তা কেবল তীব্র থেকে তীব্রতর হয়েছে মাত্র।

বাংলাদেশের স্বাধীনতা পরবর্তী তিন দশকে সামাজিক, সাংস্কৃতিক, রাজনৈতিক মূল্যবোধের চরম অবক্ষয় হয়েছে; হিংসা-হানাহানি, অনাচার-অত্যাচার তীব্র ভাবে বেড়েছে; জনগণের মৌলিক মানবাধিকার হয়েছে নগ্ন ভাবে লংঘিত; ন্যায় বিচার আর আইনের শাসন প্রতিষ্ঠিত হয়নি; রাষ্ট্রীয় পর্যায়ে সম্বন্ধে লালন করা হয়েছে ঘাতক সন্ত্রাস; ক্ষমতা দখলের হাতিয়ার হিসেবে ব্যবহারের জন্য ধূর্ত সেনা প্রশাসক আর আদর্শহীন নীতিদ্রষ্ট অসৎ রাজনীতিকেরা সুপারিকল্পিত ভাবে দেশের কোমলমতি ছাত্রদের হাত থেকে পবিত্র কলম কেড়ে নিয়ে তাদের নিষ্পাপ হাতে তুলে দিয়েছে নিষিদ্ধ মারণাস্ত্র; ফলে, আমাদের শিক্ষাঙ্গন গুলো থেকে উধাও হয়ে গেছে শিক্ষার সুষ্ঠু পরিবেশ; সাধারণ নাগরিক হারিয়েছে তার স্বাভাবিক মৃত্যুর সামান্যতম গ্যারান্টি; আর রাজনীতিতে ঘটেছে ব্যাপক দুর্ভোগ। স্বাধীনতা অর্জন পরবর্তী তিরিশ বছরে জাতি হিসেবে আমরা আমাদের মর্যাদার চরম অবমূল্যায়ন করেছি। আমাদের সামাজিক অনুশাসনের সুগভীর গ্রন্থিগুলো একটি একটি করে বিনষ্ট করেছি আমরাই, ফলে পারস্পরিক শ্রদ্ধাবোধ আর বিবেক হারিয়ে আমরা ক্রমশ মারাত্মক আত্মঘাতী হয়ে পড়েছি। অন্যদর আর অবহেলায় মুক্তিযুদ্ধের ইস্পাত কঠিন চেতনা থেকে আমরা ক্রমশ যোজন যোজন দূরে সরে গেছি। আর ইত্যাদি সবকিছুকে ছাপিয়ে, এ সবকিছুর অনিবার্য ফল হিসেবে এদেশে দুর্নীতি নামক কালব্যাদি আজ সর্বপ্রাসী রূপ ধারণ করেছে।

বর্তমানে বাংলাদেশের রাজনীতি, অর্থনীতি, শিক্ষা, স্বাস্থ্য, ইত্যাদি সকল ক্ষেত্রেই দুর্নীতির নির্লজ্জ উপস্থিতি বিরাজ করছে। দুর্নীতির প্রবল স্রোতে সমূলে ভেসে গেছে পেশাগত ন্যায়নীতি আর মূল্যবোধ। পেশাগত উৎকর্ষ অর্জনের প্রতিযোগিতা ভুলে গিয়ে সর্বস্তরের পেশাজীবিরাই আজ দুর্নীতিবাজ হবার মুখিক-দৌড়ে লিপ্ত। রাষ্ট্রের সকল ক্ষেত্রে নিষ্ঠা ও সততার বদলে দুর্নীতি আজ সমন্বিত রূপ পরিগ্রহ করেছে। উচ্চ পদস্থ সরকারি আমলা থেকে গ্রামের চৌকিদার, সরকারের মন্ত্রী থেকে ইউনিয়ন পরিষদের মেম্বর, সবাই সমন্বিত ভাবে সুনিপুণ মেকাপম্যানের মতো দুর্নীতিকে আজ অসাধারণ এক কর্পোরেট কালচার এর রূপ দিয়েছে। সার্বিক ভাবে, দুর্নীতি আজ এতোই ব্যাপক, দুর্নীতির শেকড় সমাজের এতোই গভীরে প্রোথিত যে, 'দুর্নীতি' শব্দটি অনেকের কাছেই এখন আর কোন নেতিবাচক অর্থের দ্যোতনা ঘটায়না। দুর্নীতিবাজ হওয়াটাই যেন গৌরবের, অহংকারের উপলক্ষ হয়ে উঠেছে। এদেশের সমাজে এখন সৎ মানুষকে করতে হয় আতঙ্কিত জীবন যাপন, আর দুর্নীতিবাজ ব্যক্তির দেয় নির্লজ্জ উল্লস্কন। বাংলাদেশে দুর্ভাগ্যজনক ভাবে আজ অসতের কাছে সৎ, মন্দের কাছে ভালো,

নীতিভ্রষ্টের কাছে নীতিবান, অসুন্দরের কাছে চিরায়ত সুন্দর, এমনকি পাপের কাছে পুণ্য প্রবল ভাবে পরাজিত। আর তারই অনিবার্য আবশ্যিকতায় এদেশে এখন একের প্রতি অপরের-পিতার প্রতি পুত্রের, অগ্রজের প্রতি অনুজের, শিক্ষকের প্রতি শিক্ষার্থীর পারস্পরিক স্বাভাবিক শ্রদ্ধাবোধ জঘন্য রকমের লোপ পেয়েছে (কোন কোন ক্ষেত্রে বরং শিক্ষককেই দেখা যায় প্রাজ্ঞ ছাত্রকে কূর্ণিশ করতে)।

বর্তমান বিশ্ব পরিস্থিতিতে বোদ্ধামহলের মতে, প্রযুক্তিগত ক্ষেত্রে মানব সভ্যতা যতোই অগ্রসর হচ্ছে, আন্তর্জাতিক ও অভ্যন্তরীণ সম্মান- আর তারই ধারাবাহিকতায় দুর্নীতিও ততোই ব্যাপক হারে বৃদ্ধি পাচ্ছে। সেপ্টেম্বর ১১ ট্যাজেডি সাময়িক ভাবে অনিশ্চয়তা, অস্থিরতা বাড়ালেও এখন আমরা নিত্যই নতুন নতুন দুর্নীতির সংবাদ পাচ্ছি। পৃথিবীর সব বিখ্যাত রাজনীতিক, বড় বড় খেলোয়াড়ের নাম জড়িয়ে চমকপ্রদ দুর্নীতির কথা আমরা অহরহই শুনে আসছি। সেই 'ওয়াটার গেট' থেকে শুরু করে সাম্প্রতিক 'এনরন ও ওয়ার্ল্ডকম' কেলেংকারী কিংবা সেই 'কম্বল-কাহিনী' থেকে শুরু করে অধুনা 'ফেরী বা গম কেলেংকারী' ইত্যাদি অনেক বড় বড় দুর্নীতির ঘটনা অনেক বার অনেক দেশেই ঘটেছে, ঘটছে, এবং অদূরভবিষ্যতেও ঘটবে। বিশ্ব সভ্যতার এই মাহেন্দ্রক্ষণে অবস্থা এমন দাঁড়িয়েছে যে, কোন প্রকার দুর্নীতি না করে সুষ্ঠু অর্থনৈতিক ব্যবস্থাপনা অনেকাংশেই অসম্ভব। বৈশ্বিক প্রেক্ষাপটে এখন একথা বলা যেতে পারে যে, দুর্নীতি, রাষ্ট্রনীতি, অর্থনীতি, রাজনীতি ইত্যাদি বিষয়গুলো প্রায় সর্বজনীন তথা সমন্বিত রূপ পরিগ্রহ করেছে। কিন্তু দুর্ভাগ্যজনক হলেও বাংলাদেশই এখন দুর্নীতিতে বিশ্ব-চ্যাম্পিয়ন। হাস্যকর হলেও পরীক্ষিত সত্য হলো এই যে, আমরা, অর্থাৎ বাংলাদেশীরা দুর্নীতিকে মোটামুটি একটি নিপুণ শিল্পের পর্যায়ে উপনীত করতে সক্ষম হয়েছি।

আলোচ্য প্রবন্ধে উপর্যুক্ত বিষয়গুলোর বিশ্লেষণী পর্যালোচনার প্রয়াস চালানো হয়েছে। প্রবন্ধটিতে 'দুর্নীতি' ধারণাটির তাত্ত্বিক দিকগুলো মূল্যায়নের মাধ্যমে বাংলাদেশে দুর্নীতির স্বরূপ উন্মোচনের উদ্দেশ্যে ব্যবহারিক ভাবে বাংলাদেশের বিভিন্ন ক্ষেত্রে দুর্নীতির ধরন-ধারণ পর্যালোচনার চেষ্টা করা হয়েছে। সামগ্রিক জনগণের ওপরে যারা কোন ভাবেই এসব দুর্নীতির সাথে সংশ্লিষ্ট নম্ব দুর্নীতি ও তার প্রভাব কতোটা ব্যয়বহুল (costly) তা নির্ণয় শেষে প্রবন্ধটিতে দেখানো হয়েছে যে, অন্তত রাষ্ট্রীয় অপচয় রোধ করতে হলেও দুর্নীতির দ্রুত অবসান বাঞ্ছনীয় নয় বরং অনিবার্য। রাষ্ট্রীয় ব্যবস্থাপনায় অর্থনৈতিক স্বচ্ছতা নিশ্চিত করত: জবাবদিহিতার বাধ্যবাধকতা বলবৎ করা গেলে দুর্নীতির লাগাম যে ভালো ভাবেই আয়ত্তে রাখা যায়, আলোচ্য প্রবন্ধ সেই সাক্ষ্যই বহন করে। আর এক্ষেত্রে তথ্যের তুলনামূলক অবাধ প্রবাহ বা অন্য যে কোন কারণেই হোক, দুর্নীতি সম্পর্কে সাধারণের মনে সম্প্রতি যে সচেতনতা সৃষ্টি হয়েছে, তাকে কাজে লাগাতে পারাটাই মূল চ্যালেঞ্জ। দুর্নীতির বিরুদ্ধে বাংলাদেশে ইদানিং ব্যাপক জনমত সৃষ্টি হতে শুরু করেছে; আর এই মূল্যবান জনমতকে ভিত্তি করে সরকারকেই সামনে থেকে দুর্নীতির বিরুদ্ধে লড়াইটা শুরু করতে হবে। আবার লড়াইটা সমন্বয় ও নিয়ন্ত্রণের দায়িত্বও সরকারকেই নিতে হবে। আর একথা বলার অপেক্ষা রাখেনা যে, কোন রাজনৈতিক সরকার যদি সত্যিই দুর্নীতি বন্ধের মতো জটিল কাজটি করে ফেলতে পারে, তবে তার সুফলও সর্বপ্রথম সেই সরকারণ ভোগ করবে।

## ২. দুর্নীতি - তত্ত্বগত মূল্যায়ন

যে কোন বিষয়ের ওপর আলোচনা করতে হলে প্রথমেই বিষয়টির একটি প্রায়োগিক সংজ্ঞা প্রতিষ্ঠা করা বাঞ্ছনীয়।

### ২.১ দুর্নীতি কি?

দুর্নীতির ওপর পরিচালিত গবেষণার সংখ্যা যতো বাড়ছে ‘দুর্নীতি’ বিষয়টির সংজ্ঞাগত জটিলতাও ততোই বাড়ছে। দুর্নীতি গবেষক ও লেখকগণ অধিকাংশ ক্ষেত্রেই তাঁদের রচনার সিংহভাগ অংশই দুর্নীতির সংজ্ঞায়নে ব্যয় করে আসছেন। তথাপি, এখন পর্যন্ত দুর্নীতির এমন কোন সংজ্ঞা প্রতিষ্ঠা করা সম্ভব হয়নি যা স্থান, কাল, প্রেক্ষিত নির্বিশেষে প্রয়োগ করা যায়। উদাহরণ স্বরূপ বলা যেতে পারে যে, কেবল OXFORD LEARNERS অভিধানেই দুর্নীতির নয়টি সংজ্ঞা রয়েছে। দুর্নীতির এ সংজ্ঞা সংকটের একটা অন্যতম কারণ হলো সমাজ বা দেশ ভেদে দুর্নীতির স্বরূপ ও প্রয়োগিক ভিন্নতা।

যাহোক, দুর্নীতি বিষয়টির সাথে তিনটি বিষয় যথা: বিনিময় (exchange), কাজ (activity) এবং আচরণ (behavior) ওতপ্রোত ভাবে জড়িত (জান্নাতুল, ২০০১)<sup>১</sup>। মূলত দুর্নীতি স্বতন্ত্র, সমাজবিচ্যুত, নৈর্ব্যক্তিক কোন বিষয় নয়, বরং তা একটি বিশেষ মানব আচরণ ও অন্যান্য কিছু জটিল সামাজিক চলকের সমন্বয়, যার কোনটি পুরোপুরি বিমূর্ত বা আংশিক দুর্বোধ্য। কোন কোন গবেষক দেখিয়েছেন, ‘দুর্নীতি এমন ব্যবহার যা ব্যক্তিগত স্বার্থের কারণে কোন বিশেষ দায়িত্বে মনোনীত বা নির্বাচিত ব্যক্তিকে যথাযথ কর্ম সম্পাদন থেকে বিরত রাখে’ (যোসেফ নাস্ট, ২০০১)<sup>২</sup>। তবে এখন পর্যন্ত দুর্নীতির সবচেয়ে গ্রহণযোগ্য সংজ্ঞাটি দিয়েছে বিশ্ব ব্যাংক। বিশ্ব ব্যাংকের মতে, ‘ব্যক্তিগত লাভালাভ অথবা গোষ্ঠির স্বার্থের জন্যে (যে গোষ্ঠির কাছে ব্যক্তিটি কর্তব্য হিসেবে কিছু দিতে বাধ্য থাকে) সরকারী ক্ষমতার অপব্যবহারই হচ্ছে দুর্নীতি।’ যাহোক, দুর্নীতির সংজ্ঞা সংক্রান্ত উপর্যুক্ত সীমাবদ্ধতা সমূহ বিবেচনায় রেখে বর্তমান প্রবন্ধে বাংলাদেশে দুর্নীতির সামগ্রিক বিষয়গুলো অন্তর্ভুক্তির উদ্দেশ্যে ‘দুর্নীতি’ কে কিছুটা ব্যাপক ভাবে সংজ্ঞায়িত করা হয়েছে এভাবে: ‘ব্যক্তি বা সমষ্টিগত কোন লাভের আশায় (যা সাধারণ ভাবে অর্জনযোগ্য নয়) প্রাতিষ্ঠানিক ক্ষমতা ও কর্তৃত্বের অপব্যবহার বা অপপ্রয়োগ করাই হলো দুর্নীতি।’

### ২.২ আমরা কেন দুর্নীতিবাজ হলাম?

দুর্নীতি, বিশেষ করে দুর্নীতির বাংলাদেশী স্টাইল নিয়ে আলোচনার সর্বাগ্রেই যে প্রশ্নটি আসে তা হলো: “আমরা, মানে বাংলাদেশীরা, কেন ও কিভাবে এতোটা দুর্নীতিবাজ হলাম?” অর্থাৎ বাংলাদেশে দুর্নীতি এমন সর্বগ্রাসী রূপ নেয়ার পেছনে প্রভাবক হিসেবে যে বিষয়গুলো সক্রিয় ছিলো সে গুলোর বিচার-বিশ্লেষণ অত্যাাবশ্যিক। আর দুর্নীতির প্রধান কারণ এবং সেই কারণের কার্যকরণ গুলো চিহ্নিত করা গেলে, সেগুলো দূরীকরণের মাধ্যমে একটি দুর্নীতিমুক্ত বাংলাদেশ গড়ার বিষয়টি সহজতর হবে বৈকি। এবং দুর্নীতির সার্বিক ধরনগুলো সঠিক ভাবে চিহ্নিত করা গেলে বিভিন্ন প্রকার দুর্নীতির মূলে কি কি কারণ নিহিত রয়েছে তা অনুসন্ধান করার কাজটি অনেকটাই সহজতর হবে। আর বর্তমানে বাংলাদেশে প্রচলিত বিভিন্ন প্রকার দুর্নীতির যথাযথ কারণ গুলো চিহ্নিত করতে পারার অর্থ হচ্ছে, সেই কারণ গুলো সাফল্যের সাথে দূরীকরণের পথে অনেকটাই এগিয়ে যাওয়া। এহেন প্রেক্ষাপটে, প্রবন্ধটির এ পর্যায়ে বাংলাদেশে প্রচলিত দুর্নীতি ব্যবস্থার বিভিন্ন দিক নিয়ে সামান্য আলোকপাত করা অনিবার্য ভাবেই বাঞ্ছনীয়।



## ২.৩ বাংলাদেশে দুর্নীতির প্রকার ভেদ

সাধারণভাবে দুর্নীতি বলতে আমরা কেবল নানান রকম অবৈধ আর্থিক লেনদেন (যথা: ঘুষ ইত্যাদি) কে বুঝিয়ে থাকলেও ইতিমধ্যে দুর্নীতি নামক বিষবৃক্ষের শেকড় এতো গভীরে বিস্তৃত হয়েছে যে, সমাজ কাঠামোর এমন কোন স্তর, অর্থনীতির এমন কোন ক্ষেত্র, রাষ্ট্রের এমন কোন অঙ্গ, কিংবা প্রশাসনের এমন কোন স্তর পাওয়া যাবেনা যেখানে কোননা কোন ভাবেই কোন রকম দুর্নীতির চর্চা হচ্ছে না। মোদ্দাকথা হলো, দুর্নীতির ভয়ঙ্কর তথা সর্বভূক দৈত্য তার হিংস্র থাবা দিয়ে এই দেশটার আপাদমস্তক এমনভাবে গ্রাস করে ফেলেছে যে অচিরেই বিশ্বের কোন দেশ আমাদেরকে দুর্নীতির বিশ্ব চ্যাম্পিয়নের অবস্থান থেকে বিচ্যুত করতে পারবেনা ইন্শাআল্লাহ। কেননা, দুর্নীতির মুষিক দৌড়ে প্রথম স্থান অধিকারের পর আমরা ন্যূনতম আত্মতুষ্টি বা অহংকারী না হয়ে বরং কুশলী পেশাদার খেলোয়াড়ের মতো বিষয়টির ওপর আরো বেশী দক্ষতা অর্জনের জন্য প্রতিনিয়ত বিভিন্ন পরীক্ষা নিরীক্ষা ও সযত্ন পরিশ্রম করে যাচ্ছি, যাতে অন্য কোন দেশ বা জাতি আমাদের শ্রেষ্ঠত্বকে এতোটুকু হুমকী দিতে না পারে।

যাহোক, আমাদের দেশে দুর্নীতি নামক অপকর্মটি কতো ভাবে প্রচলিত রয়েছে, তার স্বরূপ উন্মোচন করা যাক। প্রসঙ্গত: উল্লেখ্য যে, বাংলাদেশে দুর্নীতির ওপর বিস্তর গবেষণা হলেও সিংহভাগ গবেষকই দুর্নীতির সর্বনাশা হিমবাহের ১১ ভাগের ১ ভাগের ওপরেই তাদের আলোচনা সীমাবদ্ধ রেখেছেন। ফলত: সে সব গবেষণা থেকে বাংলাদেশে দুর্নীতির ভয়াবহতা সম্পর্কে সম্পূর্ণ ও সম্যক ধারণা লাভ করা সম্ভব নয়; এবং এই দলের গবেষকদেরকে ‘School of Thought-1’ ও দ্বিতীয় চিন্তাধারায় বিশ্বাসী গবেষকদেরকে ‘School of Thought-2’ হিসেবে চিহ্নিত করা হয়েছে। এই রচনার পরবর্তী অংশে বাংলাদেশে দুর্নীতির সামগ্রিক চিত্র তুলে ধরার মাধ্যমে সাধারণের দৃষ্টির অগোচরে লুকায়িত সুবিশাল হিমবাহটির অদেখা সেই ১০ ভাগ উন্মোচনের প্রয়াস চালানো হবে।

### School of Thought-1

এক শ্রেণীর গবেষক দুর্নীতিকে কতিপয় বৈশিষ্টের ভিত্তিতে বিভাজন করেছেন। যথা, স্তর-ভেদে দুর্নীতি, শ্রেণী ভিত্তিক দুর্নীতি, কাঠামোগত দুর্নীতি, সংখ্যাগত ও গুণগত দুর্নীতি প্রভৃতি। এই পাঁচ ধরনের দুর্নীতিকে আরো ক্ষুদ্রতর কতোগুলো শ্রেণীতে বিভাজন করা হয়েছে।

#### ধরন ১ - মাত্রা ভেদে দুর্নীতি

(ক) মামুলি দুর্নীতি (Petty Corruption): এ ধরনের দুর্নীতি সাধারণত নিম্নশ্রেণীর অধঃস্তন কর্মকর্তা/কর্মচারীদের দ্বারা সংঘটিত হয়।

(খ) মাঝারি দুর্নীতি (Middling Corruption): সংগঠন পর্যায়ে মূলত শীর্ষ স্থানীয় আমলারা এ ধরনের দুর্নীতির মূল হোতা।

(গ) বৃহৎ দুর্নীতি (Grand Corruption): এ প্রকারের দুর্নীতি রাষ্ট্রের সর্বোচ্চ পর্যায়ে বিশেষ করে বৈদেশিক মুদ্রাকে কেন্দ্র করে সংঘটিত হয়।

#### ধরন ২ - শ্রেণী ভিত্তিক দুর্নীতি

(ক) ব্যক্তিগত দুর্নীতি (Personal Corruption): এ ধরনের দুর্নীতি বিচ্ছিন্ন ভাবে কোন ধারাবাহিকতা ব্যতিরেকে ব্যক্তি আমলা বা রাজনীতিবিদের দ্বারা সম্পাদিত হয়।

(খ) প্রাতিষ্ঠানিক দুর্নীতি (Institutional Corruption): কোন বিশেষ প্রতিষ্ঠান, বিভাগ, সেক্টরে প্রচলিত দুর্নীতি এই শ্রেণীর অন্তর্গত।

(গ) নিয়মতান্ত্রিক দুর্নীতি (Systematic Corruption): পুরো সমাজে ছড়িয়ে পড়ে সকল প্রকার লেনদেনের স্বীকৃত মাধ্যম হিসেবে যখন দুর্নীতি বৈধতা লাভ করে তখন তাকে নিয়মতান্ত্রিক বা সর্বজনীন দুর্নীতি হিসেবে আখ্যায়িত করা হয়।

### ধরন ৩ - কাঠামোগত দুর্নীতি

(ক) আমলাতান্ত্রিক দুর্নীতি (Bureaucratic Corruption): সাধারণ ভাবে দুর্নীতি বলতে যা বুঝায় তাকেই আমলাতান্ত্রিক দুর্নীতি বলে। এ ক্ষেত্রে সরকারী আমলারা ঘুষ, স্বজনপ্রীতি ইত্যাদি কারণে তাদের স্বীয় দায়িত্বে অবহেলা বা উদাসিনতা প্রদর্শন করে।

(খ) রাজনৈতিক দুর্নীতি (Political Corruption): এটি প্রকৃত পক্ষে আমলাতান্ত্রিক দুর্নীতির বিশেষ বর্ধিত রূপ।

### ধরন ৪ - পরিমাণগত দুর্নীতি

(ক) বড়ো অংকের দুর্নীতি (Wholesale Corruption): এ ধরনের দুর্নীতি হয় মোটা দাগে পাইকারি হারে যা সাধারণের কাছে 'পুকুর চুরি' হিসেবে পরিচিত।

(খ) খুচরা দুর্নীতি (Retail Corruption): এ শ্রেণীতে ছোট খাটো পরিসরে অধঃস্তন ব্যক্তিবর্গের মধ্যে অল্প সল্প অর্থ ঘুষ হিসেবে আদান প্রদান হয়।

উদাহরণ: রেলের টিকেট পেতে, লাইসেন্স বিহীন গাড়ি চালাতে, বিনা ভাড়ায় সরকারী পরিবহনে ভ্রমণ করতে, কিংবা অনির্ধারিত স্থানে গাড়ি পার্ক করলে ট্রাফিক সার্জেন্টকে যে পরিমাণ টাকা দিয়ে খুশী করা যায় সে গুলোকেই খুচরা দুর্নীতি হিসেবে চিহ্নিত করা যায়।

### ধরন ৫ - গুণগত দুর্নীতি

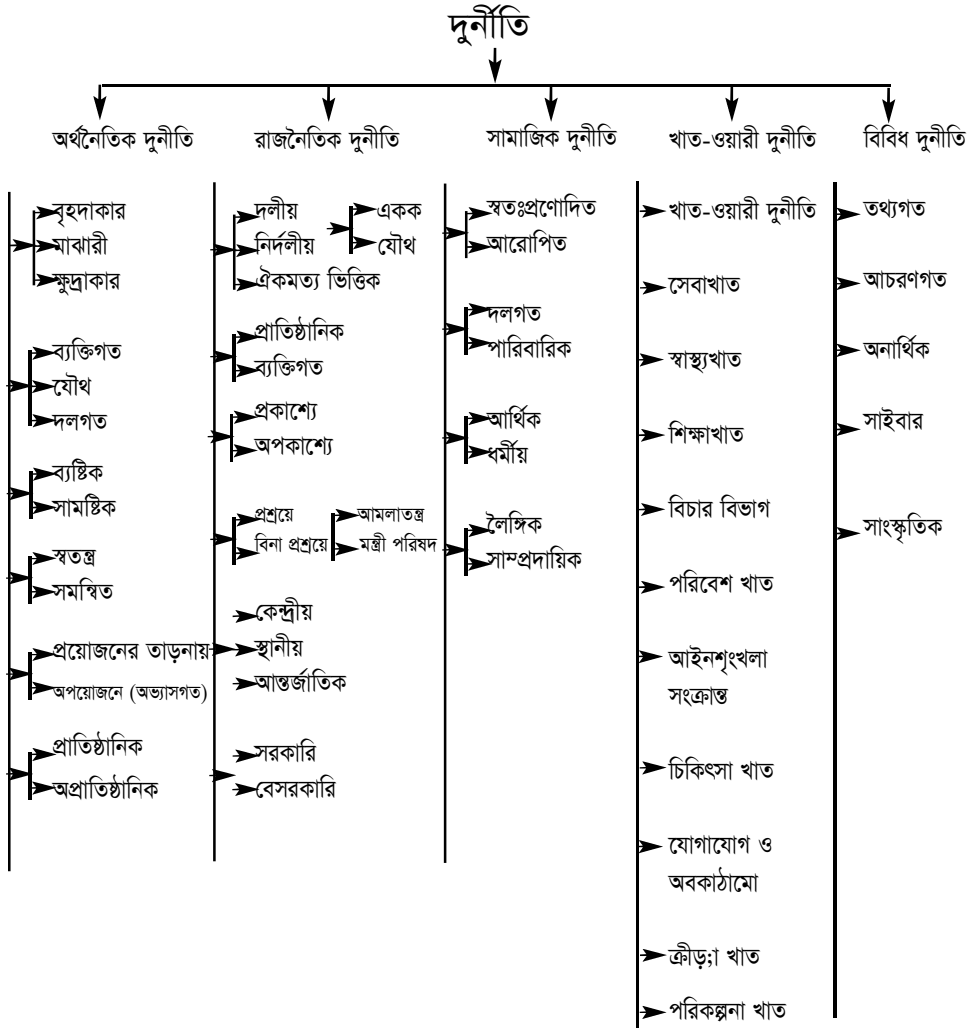
(ক) কেন্দ্রীভূত দুর্নীতি (Centralized Corruption): সরকারের উচ্চ পর্যায়ে যে দুর্নীতি হয় সে গুলোই কেন্দ্রীভূত দুর্নীতি। উদাহরণ: ফেরী মেরামত, যুদ্ধ জাহাজ, কিংবা যুদ্ধ বিমানের মতো জব্বুরী জনগুরুত্ব সম্পন্ন সামগ্রী ক্রয়-বিক্রয়ের ক্ষেত্রে যে সব সাত-পাঁচ হয়ে থাকে, সে গুলো এ শ্রেণীর অন্তর্ভুক্ত।

(খ) বিকেন্দ্রীভূত দুর্নীতি (Decentralized Corruption): রাষ্ট্রের সর্বোচ্চ, কেন্দ্রীয় পর্যায়ের মন্ত্রী, সচিবদের গন্ডি ছাড়িয়ে দুর্নীতির ডেউ যখন ধীরে ধীরে ইউনিয়ন বা পৌরসভার চেয়ারম্যান/মেম্বারদের নাগালে চলে যায়, তখন দুর্নীতির বিকেন্দ্রীকরণ হয়েছে বলা যায়।

### School of Thought-2

অন্য আরেক শ্রেণীর গবেষক 'দুর্নীতি'র উপরোল্লিখিত শ্রেণী বিন্যাসকে ব্যাপ্তিক তথা সংকীর্ণ আখ্যা দিয়ে বিষয়টিকে সামষ্টিক দৃষ্টিকোণ থেকে আলোকপাত করার উদ্দেশ্যে দুর্নীতির ভিন্ন রকম একটি ব্যবচ্ছেদ করেছেন। তবে দু'পক্ষের বিবেচ্য বিষয় যেহেতু এক ও অভিন্ন অর্থাৎ দুর্নীতি, তাই দুটো শ্রেণীতে অন্তর্ভুক্ত বিভিন্ন প্রকার দুর্নীতির মধ্যে সাদৃশ্য থাকা অস্বাভাবিক কোন বিষয় নয়। দ্বিতীয় পক্ষের গবেষকগণ

### দুর্নীতির আধুনিক বিন্যাস



দুর্নীতিকে সামষ্টিক দৃষ্টিকোণ থেকে যেভাবে বিশ্লেষণ করতে চেয়েছেন, তাকে গবেষকগণ দুর্নীতির আধুনিক স্বরূপ রূপে আখ্যায়িত করেছেন।

### ২.৪ বাংলাদেশে দুর্নীতির কারণ

বাংলাদেশে দুর্নীতির সাম্প্রতিক প্রাদুর্ভাবের মূলে অসংখ্য কারণ প্রভাবক হিসেবে কাজ করছে। বর্তমান প্রবন্ধটির আকৃতিগত সীমাবদ্ধতার কারণে সেগুলোর বিস্তারিত বিবরণ প্রদান অসম্ভব বিধায় অতি গুরুত্বপূর্ণ কারণ গুলো নিম্নে উল্লেখ করা হলো।

- অদূরদর্শী রাজনীতিক - ভ্রান্ত আত্মঘাতি সিদ্ধান্ত
- রাজনৈতিক সদিচ্ছা ও ঐকমত্যের অভাব
- রাজনীতির দুর্ভ্রায়েন
- দুর্বল আমলাতন্ত্র
- নিম্ন মজুরী (বেতন) কাঠামো
- জবাবদিহিতা ও স্বচ্ছতার অনুপস্থিতি
- সমাজ, বিশেষত সুশীল সমাজের উদাসীনতা
- সুশাসন ও ন্যায় বিচার এর অভাব
- ব্যক্তিগত, পারিবারিক, সামাজিক মূল্যবোধের চরমতম অবক্ষয়
- প্রয়োজনাতিরিক্ত শ্রমিক সংখ্যা
- সংবাদ মাধ্যমের অপরিপাক অংশগ্রহণ
- তথ্যের সীমিত(সংরক্ষিত) প্রবাহ।

### ৩. ঐতিহাসিক পটভূমি

কখনো বাংলা, কখনো ভারতবর্ষ, কখনো পূর্ব পাকিস্তান, আর সবশেষে বাংলাদেশ নামে পরিচিত এই ভূ-খন্ডের মানুষ প্রাগৈতিহাসিক কাল থেকেই অসং, দুর্নীতি পরায়ণ ছিলো এমন কোন প্রমাণ ইতিহাসে নেই। এই আঞ্চলের সার্বিক ইতিহাস কে ঐতিহাসিকগণ চারটি সমকালে বিভক্ত করেছেন, যথা প্রথম যুগ (খৃষ্টের জন্মের পূর্ব থেকে ৫০০ খৃষ্টাব্দ পর্যন্ত), দ্বিতীয় যুগ (১২০০ খৃষ্টাব্দ থেকে ১৭৫৭ খৃষ্টাব্দ পর্যন্ত) যা মুসলিম যুগ হিসেবে খ্যাত, তৃতীয় যুগ (ইংরেজ শাসনামল ১৭৫৭-১৯৪৭), এবং চতুর্থ যুগ (১৯৪৭ পরবর্তী)। চারটি যুগের মধ্যে কেবল মুসলিম যুগ অর্থাৎ দ্বিতীয় যুগে এ অঞ্চলে দুর্নীতির সামান্য প্রমাণ পাওয়া যায়। বাংলার সম্পদ বাংলার বাইরে রাজার প্রাপ্য হিসেবে চলে যাওয়ার প্রমাণ এ যুগেই পাওয়া যায়; এর পূর্বের তথ্য অস্পষ্ট। এই যুগে বাণিজ্যিক ধনতন্ত্র এ অঞ্চলে গড়ে উঠতে থাকে এবং এক শ্রেণীর ধনী বনিক টাকা বদলানোর ব্যবসার সাথে সাথে মহাজনী কারবার শুরু করে; এদের সরোফ বলা হতো (Chucherov, ১৯৭১)।

মুসলিম যুগে বাংলাদেশের (তৎকালীন) অর্থনৈতিক জীবনে সরকারি হস্তক্ষেপ ক্রমশ: বাড়ছিলো। টাকার প্রয়োজনে এদেশের শাসনকর্তাগণ দিল্লীর সুলতানদের এক ধরনের ব্যবসা শুরু করে দেয়। এই ব্যবসার নাম ছিল 'সৌদায়ে খাস' অর্থাৎ, আমদানী ও রপ্তানির ব্যাপারে রাজক্ষমতা ব্যবহার করে সরকারি কর্মচারীগণ দেশের অভ্যন্তরে মাল কেনা-বেচা করতো এবং অন্যান্য ব্যবসায়ীদের নিকট হতে ব্যবসা কেড়ে নিয়ে একচেটিয়া মুনাফা করতো। বলা বাহুল্য, এই দুর্নীতি শাসন ব্যবস্থার ক্ষতি করে ও

অর্থনীতির অবনতি হতে থাকে (ফারুক, ১৯৮১)<sup>৪</sup>।

তৃতীয় অর্থাৎ ইংরেজ যুগে নানাভাবে বৃটিশ সরকার এদেশের প্রত্যক্ষ অর্থনৈতিক কার্যবলীর সাথে নিজেকে যুক্ত করতে থাকে। ইতিহাস পর্যালোচনায় দেখা যায়, সাধারণত: বাংলাদেশে পলাশী যুদ্ধের সময় হতে ইংরেজ সাহেবরা যে দুর্নীতি, ঘুষ ও চক্রান্তের প্রবাহ সৃষ্টি করে তা ইংল্যান্ড ও এদেশের উভয় অঞ্চলের জন মানুষের চিন্তারও বাইরে ছিলো। সুতরাং পরবর্তী কালে আমাদের দেশের জনশক্তির উপযুক্ত ব্যবহারের পথে আর একটি বাধা হিসেবে দেখা দেয় সমাজের প্রচলিত দুর্নীতি। আরেকটি গবেষণায় দেখা যায় যে, মূলত ১৭৫৭ সালে ইস্ট-ইন্ডিয়া কোম্পানীর ক্ষমতা গ্রহণের পর পরই এদেশে দুর্নীতি শুরু হয়। এবং এটিই সম্ভবত পৃথিবীর সবচেয়ে দুর্নীতিগ্রস্ত শাসনকাল (জান্নাতুল, ২০০১)।

চতুর্থ অর্থাৎ ১৯৪৭ পরবর্তী সময়ে দুর্নীতি এই ভূ-খণ্ডে অর্থাৎ তৎকালীন পূর্ব-পাকিস্তানে রাষ্ট্রীয় পৃষ্ঠপোষকতা লাভ করে। এ যুগ সম্পর্কে সবচেয়ে নিরেট আলোচনা করেছেন অধ্যাপক আবদুল্লাহ ফারুক : “সরকার যদিও ঘোষণা করেছেন যে পূর্ব ও পশ্চিম পাকিস্তানের মধ্যে অর্থনৈতিক বৈষম্য দূর করিতে হইবে; কিন্তু পর পর তিনটি পঞ্চ-বার্ষিক পরিকল্পনা (১৯৫৬-১৯৭০) বাস্তবায়নের পরও পাকিস্তানে অঞ্চলিক বৈষম্য বাড়িয়াই যায়। সরকারি তথ্যে প্রকাশ, ১৯৫৯-১৯৬০ সনে যদি আঞ্চলিক বৈষম্য থাকে ১০০, তবে ১৯৬৯-১৯৭০ সনে উহা বৃদ্ধি পাইয়া ১৯১ হয় (পাকিস্তান চতুর্থ পঞ্চবার্ষিক পরিকল্পনা, জুলাই ১৯৭০)। ... .. কিন্তু তৎকালীন পূর্ব পাকিস্তানী সরকারী কর্মচারী ও রাজনৈতিক নেতৃবৃন্দ তৎকালীন নিয়ন্ত্রিত অর্থনীতির সুযোগ লইয়া নামে - বেনামে প্রচুর সম্পদ, জমি, বাড়ি, শিল্প কারখানার পারমিট ও লাইসেন্সের মালিক হইয়া বসে। ফলে দুর্নীতির প্রসার যেমন হইলো, তেমনই পূর্ব-পাকিস্তানের সাধারণ মানুষের দুর্গতি ও বৃদ্ধি পাইতে লাগিলেও বাঙালী রাজনীতিক, আমলা ও শহুরে ধনী শ্রেণী অবশ্য বিদেশী সাহায্যের কল্যাণে ভালোই ছিল।” অর্থাৎ ১৯৪৭ পরবর্তী স্বাধীন পাকিস্তানের দুই অংশের (পূর্ব ও পশ্চিম) মধ্যে বৈষম্য বাড়তে লাগলো। আর এই বৈষম্যের প্রভাবক হলো ক্রমবর্ধমান দুর্নীতি। ফলে পূর্ব-পাকিস্তানের স্বাধীকার থেকে পুনঃস্বাধীনতার প্রেক্ষাপট, অর্থাৎ ভারতবর্ষের ইতিহাসে আরো একটি অধ্যায় - নতুন একটি যুগ সংযোজিত হলো অনিবার্য ভাবে। ১৯৭১ সালের মহান মুক্তিযুদ্ধের মাধ্যমে বাংলাদেশের জন্ম হলো পৃথিবীর মানচিত্রে। আলোচনার সুবিধার্থে বর্তমান প্রবন্ধে ১৯৭১ পরবর্তী সময়টাকে পঞ্চম যুগ (১৯৭১-২০০২) হিসেবে নির্দিষ্ট করা হলো।

পঞ্চম যুগে অর্থাৎ স্বাধীন ও সার্বভৌম রাষ্ট্র হিসেবে বাংলাদেশের জন্ম লগ্নে সোপার্জিত স্বাধীনতা অর্জনের পাশাপাশি আমরা আরো পেয়েছি দুর্নীতির অনিবার্য উত্তরাধিকার। মুক্তিযুদ্ধের অব্যবহিত পরেই সরকার সমাজতান্ত্রিক অর্থব্যবস্থা কায়েমের লক্ষ্যে অনেকটা অবধারিত ভাবেই সকল গুরুত্বপূর্ণ খাতের রাষ্ট্রীয়করণ করলো। পাশাপাশি কিন্তু বেসরকারি খাতে সঞ্চয়, ব্যক্তিগত সম্পদ আর কালো টাকা বিদেশে পাচার ও চলতে থাকলো। ফলশ্রুতিতে, তিনটি বিষয়ের প্রকট অভাব দেখা দিলো -পশ্চিম পাকিস্তানীদের ফেলে যাওয়া গুটিকতক শিল্প কারখানা গুলোর জন্য দক্ষ পরিচালক, দুর্নীতিমুক্ত দেশপ্রেমিক সরকারি আমলা, আর সমাজতন্ত্রের আদর্শে বিশ্বাসী প্রকৃত রাজনীতিক, যারা সরকারের গৃহীত সমাজতান্ত্রিক ব্যবস্থা কায়েমের জন্য অপরিহার্য অবদান রাখবেন। ফলে সরকারের সামগ্রিক পরিচালন-ব্যয় গেলো বেড়ে; সরকার হলো ঋণগ্রস্ত, শুরু হলো রাষ্ট্রায়াত্ত প্রতিষ্ঠানের লোকসান গাথা। ১৯৭৫ সনের বিয়োগাত্মক পট পরিবর্তনের পর দেশের শাসন কার্য পরিচালনার দায়িত্ব গ্রহণ করা সামরিক সরকার রাষ্ট্রায়াত্ত প্রতিষ্ঠান সমূহের উৎপাদনশীলতার উন্নতি, অপচয় রোধ ও দুর্নীতি দমনের আশ্রয় চেষ্টা (নাকি অভিনয়!) করেও ব্যর্থ হয়। এই অবস্থা পূর্ণ সমাজতন্ত্র অথবা বাজার অর্থনীতি

দুটোর যে কোনটির চেয়েই খারাপ। কারণ সমাজতন্ত্রে প্রতিষ্ঠান পরিচালনা দুর্বল হতে পারে, কিন্তু ঐ অবস্থায় দুর্নীতি করে সম্পদ ব্যক্তিগত অধিকারে রাখা যায়না; আবার বাজার অর্থনীতিতে কিছুটা দুর্নীতি থাকলেও পরিচালনগত দক্ষতা পূর্ণমাত্রায় বজায় থাকে। তৎকালীন বাংলাদেশের পুঁজিবাদী অর্থনীতিতে রাষ্ট্রীয় মালিকানায় শিল্প প্রতিষ্ঠান গুলো থাকায় এদেশে সমাজতন্ত্র ও পুঁজিবাদ উভয় ব্যবস্থার ক্রটি গুলোর যুগপৎ উপস্থিতি লক্ষ্য করা গেলো। ফলশ্রুতিতে, অযোগ্যতা ও দুর্নীতি দুটোই বাড়লো। ফলে দেশকে দুর্নীতিমুক্ত করে সোনার বাটি বানানোর দামামা তুলে আবার ক্ষমতার পরিবর্তন হলো ১৯৮১ সনে। ১৯৮২ সনে পুনরায় মাত্র ১০ বছরের মধ্যেই লোকসানী প্রতিষ্ঠান সমূহ বিরাস্ত্রীয়করণ করা শুরু হলো।

বাংলাদেশের স্বাধীনতা অর্জনের পর তিন দশকেরও বেশী সময় অতিক্রান্ত হয়েছে। আর এই নাতিদীর্ঘ সময়ের সিংহভাগই এদেশের অর্থনীতি, রাষ্ট্রনীতি, রাজনীতির কাভারী ছিলো সামরিক বাহিনী। সেই বিগত ৩০ বছরে সরকার বস্তুত উৎপাদন বাড়াতে না পারলেও সরকারী প্রতিষ্ঠানের সংখ্যা এবং সরকারী চাকুরের সংখ্যা বিপুলভাবেই বাড়াতে পেরেছিলো। এই সকল লোক নিয়োগ অনেক ক্ষেত্রেই কর্ম কমিশনের মাধ্যমে বা কোন নিরপেক্ষ বোর্ড দ্বারা সম্পন্ন হয়নি। একটি হিসাবে জানা যায়, ১৯৫০ সনে যেখানে সরকারের গেজেটেড অফিসারের সংখ্যা ছিলো মাত্র ৫০০, সে ক্ষেত্রে ১৯৮০ সনে ঐ সংখ্যা প্রায় ২৭,০০০ হয়েছে, অর্থাৎ যদিও প্রকৃত মাথাপিছু আয় প্রায় পূর্বের ন্যায়ই ছিলো, এইটুকু উৎপাদন বজায় রাখতে সরকারের কর্মচারীর সংখ্যা বৃদ্ধি করতে হয়েছে প্রায় ৫০ গুণ। যদি দক্ষ ও যোগ্য কর্মচারী না থাকে এবং তাদের কাজের হিসেব নেয়া না হয়, তবে সংখ্যা বৃদ্ধি হলেও দেশের প্রশাসন ও আইন-শৃঙ্খলা পরিস্থিতি ভাল হবে না। বাংলাদেশে দেখা যায় সরকার অধিক কাজ নিজের হাতে নিয়েছে, অধিক ব্যয় করেছে, কিন্তু বিশ্ব ব্যাংকের হিসেব অনুসারে আমাদের গড় বাৎসরিক প্রকৃত মাথাপিছু আয় ষাটের ও সত্তরের দশকে ক্রমশ হ্রাস পেয়েছে। বিগত ৫০ বছরে উন্নয়নের উপকারীমো গুলোর রক্ষণাবেক্ষণ ও আইন-শৃঙ্খলা পরিস্থিতির অবনতি হয়েছে, যা সরকারের দায়িত্ব ছিলো। অপরপক্ষে, শিল্প কারখানা ইত্যাদির অহেতুক মালিকানা গ্রহণ করে সরকার লোকসান দিয়েছে, যা প্রয়োজন ছিলো না। এই অভিজ্ঞতা ভবিষ্যতে সরকারের সিদ্ধান্ত গ্রহণ ও বাস্তবায়নকে প্রভাবিত করে।

#### ৪. দুর্নীতি রোধকরা জরুরী কেন?

অর্থনৈতিক বিশ্বায়ন, বিশ্বব্যাপী দীর্ঘ স্থায়ী মন্দা এবং ক্রমবর্ধমান রাজনৈতিক অস্থিরতার এই যুগে দুর্নীতি গ্রস্ত কোন দেশের পক্ষে উন্নয়নের পথে অগ্রসর হওয়া প্রায় অসম্ভব। আর বাংলাদেশের মতো পরার্থপর কোন অর্থনীতির ক্ষেত্রে তা অনেক বেশী কঠিন। বাংলাদেশের জনগণ দুর্নীতি ও সন্ত্রাসের সর্বগ্রাসী তৎপরতায় অতিষ্ঠ হয়ে সভা-সেমিনার, পত্র-পত্রিকায় আলোচনা ও মিছিলে শ্লোগান দিলেও দিনের পর দিন এই দুটি সমস্যা আশঙ্কজনকহারে বৃদ্ধি পাচ্ছে। অনেকেই মনে করে থাকেন অযোগ্য রাজনীতিবিদ ও সন্ত্রাসীদের নেতৃত্বে বিকশিত অসুস্থ রাজনীতিই দুর্নীতি ও সন্ত্রাসের মূল কারণ।

স্বাধীনতার সময় উন্নয়নের সমপর্যায়ে থাকা দেশগুলোর অর্থনৈতিক অগ্রগতির সঙ্গে তুলনা করলে দেখা যাবে যে, গত তিন দশকেরও বেশী সময়ে আমাদের আপেক্ষিক কোন অগ্রগতি হয়নি। কোরিয়া, মালয়েশিয়া, থাইল্যান্ড, ভিয়েতনামের দিকে তাকালেই বিষয়টি স্পষ্ট হয়ে ওঠে। অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধি, বিদেশী বিনিয়োগ, দেশের আইন শৃঙ্খলা পরিস্থিতি ও রাষ্ট্র ব্যবস্থা এর সাথে জড়িত। দুর্নীতি না দূর

হলে দারিদ্র্য বিমোচন হবে না, উন্নয়নও হবে না এবং সৎ রাজনৈতিক সিদ্ধান্ত বাস্তবায়ন করা যাবে না।  
যাহোক, বাংলাদেশে দুর্নীতির বিরুদ্ধে জোরালো পদক্ষেপ গ্রহণ করা কেন অনিবার্য তা সংক্ষেপে নিম্নে ব্যাখ্যা করা হলো:

১. দুর্নীতি বিশ্বায়নের সুফল প্রাপ্তির সম্ভাবনা হ্রাস করে।
২. দুর্নীতি বিশ্বায়নের ঝুঁকি বৃদ্ধি করে।
৩. দুর্নীতি দুর্নীতি-পরায়ণ ব্যক্তির নৈতিক মনোবল হ্রাস করে।
৪. দুর্নীতি সামাজিক নৈরাজ্য বৃদ্ধি করে ও সম্প্রীতি বিনষ্ট করে।
৫. সরকারী উন্নয়ন পরিকল্পনার বাস্তবায়নে দুর্নীতি বাধা সৃষ্টি করে।
৬. দুর্নীতি প্রশাসনিক অচলাবস্থার সৃষ্টি করে।
৭. দুর্নীতি সামাজিক অনুশাসন ও মূল্যবোধ বিনষ্ট করে।
৮. দুর্নীতি সৃষ্ট ও সুস্থ প্রতিযোগিতা সৃষ্টির পথে বাধা সৃষ্টি করে।
৯. দুর্নীতি সম্ভ্রাস, নৈরাজ্য সৃষ্টিতে সহায়তা করে।
১০. দুর্নীতি আর্থসামাজিক বৈষম্য সৃষ্টি করে।
১১. দুর্নীতি রাষ্ট্রীয় ও অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডে ব্যয় বাড়িয়ে দেয়।
১২. ব্যয় বৃদ্ধির ফলে দুর্নীতি সার্বিক উৎপাদনশীলতা হ্রাস করে।

#### ৪.১ মাস্তানতন্ত্র দেশের অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডের ব্যয় অস্বাভাবিক ভাবে বাড়িয়ে দিচ্ছে

মাস্তানতন্ত্র দেশের অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডের ব্যয় অস্বাভাবিক ভাবে বাড়িয়ে দিচ্ছে। এই মাস্তানতন্ত্রের কারণে দেশে নারী নির্যাতন উদ্বেগজনক হারে বেড়ে চলছে। গ্রামে এবং শহরাঞ্চলে সমহারে বাড়ছে এ নারী নির্যাতন। আইনশৃঙ্খলা পরিস্থিতি নিরাপত্তাহীনতা এবং সংঘাতের জন্ম দিচ্ছে, যা সার্বিক ভাবে দেশের দারিদ্র্য বিমোচনে নেতিবাচক প্রভাব ফেলছে।

সরকারের উন্নয়ন কৌশলপত্রে দেশের অর্থনৈতিক উন্নয়নের ক্ষেত্রে আইনশৃঙ্খলাকে প্রধান উদ্বেগের কারণ হিসাবে চিহ্নিত করা হয়েছে। অবনতিশীল আইন শৃঙ্খলা পরিস্থিতি দেশের শাসন ব্যবস্থাকে দুর্বল করে দিচ্ছে; এর ফলে রাজনীতিতে দুর্বৃত্তায়ন ঘটেছে, নাগরিক অধিকার লঙ্ঘিত হচ্ছে, নৈতিকতা ভেঙ্গে পড়ছে এবং রাজনীতিতে অসহিষ্ণু সংস্কৃতির সৃষ্টি করেছে। সারা দেশেই এখন স্থানীয় মাস্তানতন্ত্রের বিস্তার ঘটেছে।

যারা মাস্তানি করে বেড়াচ্ছে, তাদের অধিকাংশ স্কুল কিংবা কলেজ ছাত্র, যারা নানা কারণে লেখাপড়া ছেড়ে দিয়েছে। কর্মহীনতাই তাদের সম্ভ্রাসের পথে নিয়ে গেছে। রাজনৈতিকভাবে এই মাস্তানদের ব্যবহার এখন দেশবাসীর প্রধান উদ্বেগের কারণ হয়ে দাঁড়িয়েছে। এই অবস্থার উন্নয়ন কৌশলপত্রে বিদ্যমান পুলিশী ব্যবস্থার আমূল সংস্কারের উপর গুরুত্ব দেয়া হয়েছে। সংস্কারের মাধ্যমে আইনশৃঙ্খলা প্রয়োগকারী সংস্থাসমূহকে জনপ্রশাসনের কাছে জবাবদিহিতার কথা বলা হয়েছে।

বাংলাদেশে দ্রুত দারিদ্র্য বিমোচন, অর্থনৈতিক উন্নয়ন এবং শাসন ব্যবস্থার উন্নয়নের একটি গুরুত্বপূর্ণ প্রতিষ্ঠান হচ্ছে স্থানীয় সরকার। বাংলাদেশে হচ্ছে বিশ্বের সর্বোচ্চ ঘনবসতিপূর্ণ এলাকা। এই ধরনের ঘনবসতিপূর্ণ এলাকাকে নিয়ন্ত্রণ করা একটি কেন্দ্রের মাধ্যমে সম্ভব নয়। রাজনৈতিক পছন্দ অপছন্দ যাই থাকুক না কেন, দেশে সুশাসন নিশ্চিত করার জন্য ক্ষমতার বিকেন্দ্রীকরণ অতি জরুরী বিষয়।

কেবলমাত্র স্থানীয় সরকারকে শক্তিশালী এবং জনপ্রিয় করার মাধ্যমে দারিদ্র বিমোচনের ক্ষেত্রে সর্বোচ্চ সাফল্য অর্জন করা সম্ভব। ইউনিয়ন এবং থানা পর্যায়ে স্থানীয় সরকার কাঠামোকে কার্যকর করা ছাড়া স্থানীয় সরকার পর্যায়ে সেবার মান বৃদ্ধি এবং জবাবদিহিমূলক ব্যবস্থা চালু করা সম্ভব হবে না। দেশের অর্থনৈতিক প্রবৃদ্ধির গতি বৃদ্ধির জন্য স্থানীয় সরকার গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করতে পারে। দরিদ্রদের জন্য খাদ্য বা নগদ অর্থ সহায়তা সংক্রান্ত কর্মসূচীগুলো স্থানীয় সরকার সমন্বয় ও ব্যবস্থাপনা করতে পারে। এভাবে স্থানীয় সরকার স্কুলের ব্যবস্থাপনা, কমিউনিটি ক্লিনিক, ইউনিয়ন পর্যায়ের পরিবার পরিকল্পনা কার্যক্রম, হেলথ সেন্টার, থানা স্বাস্থ্য কেন্দ্র প্রভৃতির ব্যবস্থাপনার সাথে যুক্ত হতে পারে। পাশাপাশি স্থানীয় সরকার বেসরকারি এবং সরকারি কর্মসূচি গুলোর মধ্যে সমন্বয় সাধন করতে পারে। এতে অপচয় কমবে এবং একই কাজের পুনরাবৃত্তি হ্রাস পাবে (দৈনিক জনকণ্ঠ ২২ জুন ২০০২)।

#### ৪.২ বাংলাদেশের অর্থনীতিতে দুর্নীতির মূল্য

দীর্ঘ সামরিক শাসনের অবসানের মাধ্যমে ১৯৯১ সনে বাংলাদেশে গণতন্ত্রের যাত্রা শুরু হলেও সুশাসন, স্বচ্ছতা, জবাবদিহিতা ও সামাজিক ন্যায় বিচার এখন পর্যন্ত প্রতিষ্ঠিত হয়নি। ঘুষ, দুর্নীতি ও অবৈধ লেনদেন ইত্যাদি এখন বাংলাদেশে নিত্যদিনের স্বাভাবিক বিষয় হিসেবে প্রতিষ্ঠিত হয়েছে; এবং এসব অলিখিত নিয়ম কানুন পাশ কাটিয়ে কোন কাজ সম্পন্ন করা এখন একেবারেই অসম্ভব। এই বক্তব্যের সত্যতা প্রমাণের জন্যে নিম্নের যৎসামান্য উদাহরণই যথেষ্ট।

(ক) নাগরিক সুবিধা সংক্রান্ত চিত্রঃ

- বৈদ্যুতিক সংযোগ - বাংলাদেশে দ্রুততম সময়ে (এক সপ্তাহে) বৈদ্যুতিক সংযোগ পেতে হলে উন্নত শ্রেণীর জন্য ১০০০০০ - ১৫০০০০০ টাকা এবং নিম্ন শ্রেণীর সংযোগের জন্য ১০০০০ - ১৫০০০ টাকা প্রদান করতে হয়;
- গ্যাস সংযোগ পাওয়ার জন্যে সাধারণভাবে গড়ে তিন মাস অপেক্ষা করতে হয় এবং এ ক্ষেত্রে সরকারী ফিস মাত্র ৩০০০ টাকা, কিন্তু ৪০০০০ টাকা ব্যয় করলে সেই একই সংযোগ এক সপ্তাহের মধ্যেই পাওয়া সম্ভব;
- পানি - এ ক্ষেত্রে ওয়াসার কাছ থেকে পানির লাইন পেতে সাধারণত তিন থেকে চার মাস পর্যন্ত অপেক্ষা করতে হয়, কিন্তু ১৪০০০ - ২০০০০ টাকা ব্যয় করেও সেই একই সংযোগ এক সপ্তাহের মধ্যেই পাওয়া সম্ভব;
- টেলিফোন - আনুষ্ঠানিক নিয়ম কানুন মেনে টেলিফোন সংযোগ পেতে হলে দরখাস্ত জমা দেয়ার পর দীর্ঘ ১০ থেকে ১২ বছর পর্যন্ত অপেক্ষা করতে হয়। বাংলাদেশে বর্তমানে যতোজন টেলিফোন গ্রাহক আছেন তাদের মধ্যে এক শতাংশও গ্রাহক পাওয়া যাবেনা যারা কোন প্রকার অবৈধ লেনদেন বা তদ্বির ছাড়া যথাসময়ে টেলিফোন সংযোগ পেয়েছেন।

(খ) ব্যবসা প্রতিষ্ঠান স্থাপনে দুর্নীতির চিত্রঃ বর্তমান বাংলাদেশে একটি সাধারণ মনোহারী দোকান চালু করার জন্য প্রায় ডজন খানেক লাইসেন্স, পারমিট ও অনুমতি লাভ করতে হয় যেগুলোর অধিকাংশই আবার বৎসরান্তে নবায়ন করা বাধ্যনীয়। উদাহরণস্বরূপঃ

- ট্রেড লাইসেন্স - পৌরসভার ট্রেড লাইসেন্স এবং বিনিয়োগ বোর্ডের নিবন্ধন পাওয়ার জন্যে বছরের পর বছর ধরে বিচিত্র আচার পালন ও চড়াই উত্থরাই পার হতে হয়। এই লাঞ্ছনা থেকে রেহাই পাওয়ার জন্যে ব্যবসায়ীরা মাত্র ৫০০০ - ৮০০০ টাকা উপরি হিসেবে খরচ করে সব



কিছু এক সপ্তাহেই সম্পন্ন করে প্রয়োজনীয় লাইসেন্সটি লাভ করতে পারেন;

- কারখানা নির্মাণের লাইসেন্স - এ ক্ষেত্রে নির্মাণ লাইসেন্সটি পেতে মাত্র এক মাস সময় লাগার কথা থাকলেও নির্ধারিত ফিসের বাইরে উৎকোচ হিসেবে স্থানীয় কর্তৃপক্ষের অনুমতির জন্য ২০০০ - ৩০০০ টাকা, এবং প্রধান কারখানা পরিদর্শকের ছাড়পত্র লাভের জন্য ৫০০০ - ৮০০০ টাকা এবং সবশেষে শুধু কারখানা লাইসেন্স পাওয়ার জন্য ৫০০০ টাকা প্রদান করা অলিখিত কিন্তু অপরিহার্য নিয়ম হয়ে দাড়িয়েছে।

উপর্যুক্ত পরিসংখ্যানের আলোকে প্রতীয়মান হয় যে, একজন তৈরী পোষাক রপ্তানীকারককে ব্যবসা শুরু করার জন্য আইনগতভাবে প্রদেয় ব্যয়ের (৯১,৬৪০ টাকা) অতিরিক্ত ৩৪০ শতাংশ অর্থাৎ ৩১০,৫২০ টাকা আমলাতন্ত্র ও দুর্নীতির ব্যয় বাবদ ব্যয় করতে হয় ( বিশ্ব ব্যাংক, ১৯৯৬ )।

### ৪.৩ বাংলাদেশে দুর্নীতির রাজনৈতিক অর্থনীতি

স্বাধীন ও সার্বভৌম রাষ্ট্র হিসেবে বাংলাদেশের জন্মলগ্ন থেকেই দুর্নীতির প্রচলন শুরু হলেও বিভিন্ন গবেষণায় দেখানো হয়েছে যে, দুর্নীতির স্বর্ণযুগ ছিল সাবেক প্রেসিডেন্ট এরশাদের সময়। দুর্নীতি পূর্বে বা পরে আর কখনও এত উচ্চ মাত্রা লাভ করেনি। পুরো অর্থনৈতিক, রাজনৈতিক ব্যবস্থা ভেঙ্গে পড়েছিল। পরিস্থিতি এমন হয়েছিল যে কোন দিকে নীতি ছিল না। সর্বত্রই দুর্নীতি। একটা বিশেষ গোষ্ঠী এরশাদ সরকারের দুর্বলতার সুযোগ নিয়ে বিপুল পরিমাণ সম্পত্তির মালিক হয়েছিল। শিল্পপতির চেয়ে মধ্যস্বত্বভোগী কোটিপতি বৃদ্ধি পেয়েছে এই সময়।

বাংলাদেশে জাতীয় কোন নির্বাচন এলে প্রতিন্দী সব রাজনৈতিক দলই ক্ষমতার মসনদ লাভ করলে দেশ থেকে দুর্নীতি, সন্ত্রাস ইত্যাদি সমূলে দূর করার মাধ্যমে দেশে সুখ ও শান্তির নহর বইয়ে দেয়ার প্রতিশ্রুতি দিয়ে মাকে; এবং কোন রকমে একবার সেই সোনার মসনদে আরোহণ করতে পারলে তারা আগেকার সকল প্রতিশ্রুতি বেমালুম ভুলে গিয়ে নিজেরাই দুর্নীতিতে আঙুঠেপুঠে জড়িয়ে পড়েন। বর্তমানে ক্ষমতাসীন সরকার তাদের দলীয় নির্বাচনী ইশতেহারে দুর্নীতি দমন কমিশন, স্বাধীন মানবাধিকার কমিশন, ন্যায়পাল নিয়োগ, বিশেষ ক্ষমতা আইন বাতিল এবং আইন শৃংখলা পরিস্থিতির উন্নতি করার অঙ্গীকার করেছে, কিন্তু সরকার গঠনের পর প্রায় তিনটি বছর অতিবাহিত হলেও সেসব অঙ্গীকারের দুই একটি বিষয় নিয়ে কালে ভদ্রে কিছু বৈঠক, সভা আর কমিটি গঠন করা ছাড়া কার্যকর তেমন কিছু করতে পারেনি। বরং ক্ষমতায় আসার তিন মাসের মধ্যেই পূর্ববর্তী সরকারের (১৯৯৬-২০০১) বিভিন্ন দুর্নীতির প্রমাণ হিসেবে তিন খন্ডে সমাপ্ত শ্বেতপত্র প্রকাশ করে। কিন্তু পরিতাপের বিষয় হচ্ছে, শ্বেতপত্র প্রকাশ করেই যেন নির্বাচনী ওয়াদা অনেকখানি পূরণ করে ফেলেছে বর্তমান জোট সরকার। একথা ভুলে গেলে চলবেনা যে, দুর্নীতির অভিযোগ প্রকাশ করা আর সেই দুর্নীতির সুষ্ঠু বিচার করা এক কথা নয়। পর্যবেক্ষক মহলের মতে, এসব শ্বেতপত্র প্রকাশ করা হয়েছে যতোটা না বিচারের উদ্দেশ্যে তার চেয়ে বেশী তা করা হয়েছে প্রতিপক্ষ রাজনীতিকদের হয়রানির মাধ্যমে রাজনৈতিক সুবিধা অর্জনের জন্য।

বাংলাদেশে বিগত আওয়ামীলীগ সরকার কর্তৃক গৃহীত দুর্নীতি দমন সংক্রান্ত পদক্ষেপ গুলোও উপরোক্ত সীমাবদ্ধতার মধ্যে ছিলনা। ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল তাদের Global Corruption Report 2001 এ দেখিয়েছে যে ১৯৯৯ সনে তৎকালীন বিরোধীদলীয় সাংসদ ও নেতা কর্মীদের বিরুদ্ধে দুর্নীতি ও হত্যা সংক্রান্ত ৭০টি মামলা বিচারাধীন ছিল। রাজনৈতিক বিশ্লেষকদের মতে, প্রধানমন্ত্রীর দপ্তর থেকে আনুষ্ঠানিক অনুমতি লাভের পর দুর্নীতি সংক্রান্ত মামলার তদন্তে দায়িত্বে নিয়োজিত 'দুর্নীতি দমন

ব্যুরো' নিজেই রাজনৈতিক ভাবে দুর্নীতিগ্রস্ত হয়ে পড়েছে। বর্তমানে ক্ষমতাসীন জোট সরকারের প্রধান শরীক দল বিএনপিও তাদের পূর্বের শাসনামলে (১৯৯১-১৯৯৬) একই ধরনের চর্চা করেছিল। প্রেসিডেন্ট এরশাদের বিরুদ্ধে দায়েরকৃত মামলাটিই এহেন নীতি বিবর্জিত রাজনীতির জ্বলন্ত দৃষ্টান্ত। দুর্নীতির দায়ে বিএনপি কর্তৃক ১৯৯০ সালে সাজাপ্রাপ্ত এরশাদ ১৯৯৭ সালে আওয়ামীলীগের 'ঐক্যমত্যের সরকার' এ যোগ দেয়ার মুচলেকা দিয়ে ফের জেল থেকে মুক্তি লাভ করে। সেই একই এরশাদ আওয়ামীলীগের সাথে সম্পর্ক ছেদ করে ২০০০ সালের আগস্ট মাসে তৎকালীন বিরোধীদল বিএনপির সাথে জোট বাঁধলে তার বিরুদ্ধে আওয়ামীলীগ পুনরায় দুর্নীতির অভিযোগ এনে তাকে কারাগারে প্রেরণ করে। ২০০০ সালের নির্বাচনে বিজয়ী হয়ে বিএনপি'র নেতৃত্বাধীন জোট সরকার গঠন করলে ২০০১ সালের এপ্রিল মাসে জেল থেকে মুক্তি লাভ করে এবং চারদলীয় ঐক্যজোট থেকে বিচ্ছিন্ন হয়ে যায়।

বর্তমানে দুর্নীতি বাংলাদেশে কতোটা ব্যাপ্তি লাভ করেছে তা অনুধাবনের জন্য সংবাদ মাধ্যমে প্রকাশিত বিভিন্ন সংবাদের কয়েকটির উল্লেখ করাই যথেষ্টঃ

১. বই কেনা বেচার রাজনীতি - বর্তমান সরকার সারা দেশে শিক্ষার আলো ছড়িয়ে দেয়ার লক্ষ্যে সর্বমোট ২৪ কোটি টাকার বই কেনার প্রকল্প গ্রহণ করেছে। বই কেনার জন্যে কোটি টাকা খরচ করা অবশ্যই একটি মহৎ উদ্যোগ। কিন্তু পরিতাপের বিষয় হলো উক্ত প্রকল্পের অধীনে প্রাথমিক স্কুলের ৬ থেকে ১০ বছরের শিশুদের জন্য নির্বাচিত বইয়ের তালিকায় হাঁস মুরগী পালন, চিংড়ি চাষ, প্রেম ও যৌনতা সংক্রান্ত অনেক বই রয়েছে; আর কলেজ শিক্ষকদের জন্য কেনা হচ্ছে শিশুতোষ বই।
২. অতি সম্প্রতি ঘটে যাওয়া ফেরী মেরামত সংক্রান্ত ঘটনা, গম ক্রয় সংক্রান্ত ঘটনা এবং দেশের সর্বশ্রেষ্ঠ শিক্ষা প্রতিষ্ঠান ঢাকা বিশ্ববিদ্যালয়ের ইতিহাসে প্রথমবারের মত ঘটে যাওয়া ঘটনা ইত্যাদি সবগুলোই নির্লজ্জ দুর্নীতির নগ্ন বহিঃপ্রকাশ।

#### ৫. দুর্নীতি রোধের উপায়

বাংলাদেশে দুর্নীতি রোধে দুর্নীতি দমন ব্যুরো চরম ভাবে ব্যর্থ হয়েছে; এই ব্যর্থতা ব্যুরোর অভ্যন্তরীণ কোন কারণে সৃষ্টি হয় নি। বরং রাজনৈতিক প্রভাবের কারণে সংস্থাটি কখনই সরকারের রাহুমুক্ত থেকে তার দায়িত্ব পালন করার সুযোগ পায় নি। আমাদের দেশে কোন আমলা বা রাজনীতিবিদের বিরুদ্ধে দুর্নীতির অভিযোগ উত্থাপিত হলেই সেটাকে রাজনৈতিক রং প্রলেপের চেষ্টা তদ্বির চলে। ব্যক্তিগত অপরাধকে রাজনৈতিক পর্যায়ে সংশ্লিষ্ট করার যে সংস্কৃতি বিগত বছরগুলোতে এদেশে চর্চা করা হয়েছে সেই সংস্কৃতিই দুর্নীতি দমন ব্যুরোর কর্তব্যাক্তিদেরকে দুর্নীতিবাজ হবার দুঃসাহস যুগিয়েছে। যাহোক, বাংলাদেশের দুর্নীতি চর্চার প্রসার রোধ করার জন্য অনেকেই বিদ্যমান আইনি পরিবেশ সংস্কারের পক্ষে মতামত ব্যক্ত করে থাকেন। তাদের ভাষায় আমাদের দেশের প্রচলিত আইন প্রয়োগের মাধ্যমে দুর্নীতি সমস্যার সমাধান করা সম্ভব নয়। কিন্তু এক্ষেত্রে একটা কথা জোর দিয়ে বলা যায়, প্রজাতন্ত্রের বর্তমান সংবিধানের বিধি বিধান সমূহ যথাযথ ভাবে প্রয়োগ করা গেলেই এদেশ থেকে দুর্নীতি নামক মহামারী চিরতরে দূর করা সম্ভব।

আইনের প্রয়োগিক পরিবেশগত যে সব সমস্যা আমাদের দেশে প্রাচুর্যের সাথে বিদ্যমান, সেগুলো দূর

করা একান্ত আবশ্যিক। দুর্নীতি সমস্যার টেকসই সমাধানের লক্ষ্যে সর্বাত্মক আমাদের আইনের প্রয়োগিক পরিবেশগত সংস্কার সাধন করতে হবে। আইনের প্রয়োগিক পরিবেশ বলতে এখানে আইনের প্রয়োগকারী সংস্থাসমূহ, দেশের বিচার ব্যবস্থা ও সার্বিকভাবে আইনের প্রতি গণমানুষের আস্থা ইত্যাদি সবকিছুকে বুঝানো হচ্ছে। প্রয়োগিক পরিবেশগত সংস্কার সাধন ব্যতিরেকে শুধু নতুন আইন প্রণয়নের মাধ্যমে দুর্নীতি রোধের চেষ্টা করা হলে তা নিতান্তই বাহুল্য ও অকার্যকর হিসেবে প্রতীয়মান হবে। আইন প্রণয়ন নয়, আইনের শাসন ও ন্যায় বিচার নিশ্চিত করা গেলে খুব দ্রুতই দুর্নীতি নামক বিষবৃক্ষের মূল এদেশের মাটি থেকে চিরতরে উৎপাটন করা সম্ভব হবে। অপরাধের শাস্তি যদি অপরাধীকেই ভোগ করতে হয়, তবে অবশ্যই অপরাধ প্রবণতা বন্ধ হতে বাধ্য। যাহোক, দুর্নীতির টেকসই সমাধানের মাধ্যমে বাংলাদেশের অর্থনৈতিক অগ্রগতি ত্বরান্বিত করার জন্য নিচে উল্লিখিত ১৪-দফা কর্মসূচী বাস্তবায়ন করতে হবে।

আমাদের দেশে বিরাজমান সমস্যা সমূহের সুষ্ঠু সমাধানের ক্ষেত্রে আমাদের ক্রমাগত ব্যর্থতার একটি অন্যতম কারণ হচ্ছে জাতীয় ভাবে পরমুখাপেক্ষী নীতি অবলম্বন। আমাদের নিজস্ব সমস্যা সমাধানের লক্ষ্যে আমরা ভিন্নদেশী ব্যক্তি বা গোষ্ঠীর বাৎসরিক দেয়া পস্থা অবলম্বন করি। বাহ্যিক কোন পক্ষের প্রস্তাবিত কলাকৌশল অবলম্বনের ফলে দ্বি-মুখী সমস্যার সৃষ্টি হয়ঃ প্রথমত, অদেশীয় ব্যক্তি/গোষ্ঠী আমাদের অভ্যন্তরীণ বিষয়গুলোর সাথে সম্যক ভাবে পরিচিত থাকে না বিধায় তাদের প্রস্তাবিত কর্মসূচীগুলো শত ভাগ ফলপ্রসূ হয় না। দ্বিতীয়ত, পরমুখাপেক্ষী মনোভাব আমাদের নিজস্ব সৃজনশীল দেশ গুলোতে বিরাজিত বিভিন্ন সমস্যা সমাধানের জন্য কতিপয় গড়পড়তা কৌশল প্রণয়ন করে থাকে। কিন্তু তাদের প্রণীত কলাকৌশল সমূহ সিংহ ভাগ ক্ষেত্রেই ব্যর্থতায় পর্যবসিত হয়। কেননা, কোন একটি বিশেষ সমস্যা একাধিক দেশে বিরাজ করলেও দেশগুলোর আর্থ-সামাজিক ও সাংস্কৃতিক ভিন্নতার কারণে সমস্যাটির উপস্থিতি একেক দেশে একেক রকম হয়ে থাকে। আর তাই বাংলাদেশের নিজস্ব তথা অভ্যন্তরীণ কোন সমস্যার কার্যকর সমাধান নিশ্চিত করার জন্য বাহ্যিক কোন পক্ষের প্রস্তাবিত কলাকৌশলের বদলে দেশীয় বিশেষজ্ঞদের তৈরী পদক্ষেপ অনুসরণ করা বাঞ্ছনীয়।

**প্রথমত :** বিদেশী দাতা গোষ্ঠী বিশেষ করে বিশ্ব ব্যাংকের পরামর্শ অনুযায়ী বর্তমান সরকার স্বাধীন দুর্নীতি দমন কমিশন গঠন করতে যাচ্ছে। কিন্তু, প্রস্তাবিত কমিশনটি যে পরিবেশে তার দায়িত্ব পালন করবে, সেই পরিবেশের কাঠামোগত সংস্কার না করা হলে এহেন কমিশন গঠনের ফলে শুধুমাত্র রাষ্ট্রীয় অর্থ ও সম্পদের প্রভূত অপচয় করা হবে। দুর্নীতি দমন কমিশন গঠনের মাধ্যমে দুর্নীতি দমনের যে কোন প্রয়াস কেন সফল ও কার্যকর হবে না তা অন্যান্য বিষয়ে ইতিপূর্বে গঠিত কমিশনগুলোর কার্যকারিতা বিশ্লেষণ করলেই স্পষ্ট রূপে প্রতীয়মান হবে। এ প্রসঙ্গে উদাহরণ স্বরূপ প্রাইভেটাইজেশন কমিশনের উল্লেখ করা যেতে পারে আমাদের রাষ্ট্রায়ত্ত্ব লোকসানী শিল্প প্রতিষ্ঠানসমূহ বেসরকারীকরণের কর্মসূচীর সফল বাস্তবায়ন ত্বরান্বিত করার উদ্দেশ্যে বিশ্ব ব্যাংকের পরামর্শ ক্রমে প্রাইভেটাইজেশন কমিশন গঠন করা হয়েছে। এমন কি উক্ত কমিশনের প্রধান নির্বাহীকে প্রতিমন্ত্রীর সমমর্যাদা প্রদান করা হয়েছে। তথাপি, গুটিকতক সেমিনার, সিম্পোজিয়াম অনুষ্ঠান করা ছাড়া রাষ্ট্রায়ত্ত্ব লোকসানী প্রতিষ্ঠানসমূহ বেসরকারীকরণের ক্ষেত্রে উক্ত কমিশন এখনো উল্লেখযোগ্য কোন অবদান রাখতে পারে নি। পরিতাপের বিষয় এই যে, আমাদের সরকারী শিল্প প্রতিষ্ঠানসমূহের দীর্ঘস্থায়ী লোকসান গাথা নিরসনের লক্ষ্যে গঠিত প্রাইভেটাইজেশন কমিশন নিজেই শত ভাগ লোকসান দিচ্ছে, সার্বিক বিচারে উক্ত কমিশনের মূল্য সংযোজন ঋণাত্মক।

তাই বাংলাদেশে দুর্নীতি লাঘবের জন্য প্রস্তাবিত কমিশনটি গঠন না করে দুর্নীতি দমন ব্যুরোর আধুনিকায়নের মাধ্যমে একে সরকারী হস্তক্ষেপ ব্যতিরেকে কাজ করার পরিবেশ প্রধান করতে হবে। দুর্নীতি দমন ব্যুরোকে স্বাধীন ভাবে কাজ করার সুযোগ দেয়ার পাশাপাশি ব্যুরোর সাথে অন্যান্য সহযোগী পক্ষ যেমন, আইন প্রয়োগকারী সংস্থা ইত্যাদির কার্যকর সহযোগিতা নিশ্চিত করার মাধ্যমেই বাংলাদেশকে দুর্নীতিমুক্ত করা সম্ভব।

**দ্বিতীয়ত :** গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের বর্তমান সংবিধান অনুসারে অনতিবিলম্বে ন্যায়পাল নিয়োগের ব্যবস্থা গ্রহণ করতে হবে। পাশাপাশি ন্যায়পাল দপ্তরকে সম্পূর্ণ স্বাধীন ও নিরপেক্ষভাবে তার ওপর ন্যস্ত সাংবিধানিক দায়িত্ব পালনের সুযোগ দিতে হবে। উল্লেখ্য, কাজের অনুকূল পরিবেশ নিশ্চিত করা না হলে আমাদের দেশের অন্যান্য প্রতিষ্ঠান (যথাঃ নির্বাচন কমিশন) এর মতো ন্যায় পালের ভূমিকা নিয়েও জনমনে সন্দেহ দেখা দিবে।

**তৃতীয়ত :** স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে আরো শক্তিশালী করতে হবে; এ উদ্দেশ্যে স্থানীয় সরকার পর্যায়ে ক্ষমতার যথেষ্ট বিকেন্দ্রীয়করণ করতে হবে। ইউনিয়ন পরিষদে সংরক্ষিত আসনে নির্বাচিত মহিলা সদস্যদেরকে পরিষদের নীতি নির্ধারণী কর্মকাণ্ডে অধিক হারে সম্পৃক্ত করার মাধ্যমে নারী প্রতিনিধিদের সিদ্ধান্ত গ্রহণের ক্ষমতা ও কর্তৃত্ব অবিলম্বে বৃদ্ধি করার ব্যবস্থা গ্রহণ করতে হবে। দুর্নীতি রোধের প্রক্রিয়ায় দেশের নারী সমাজ অত্যন্ত কার্যকর ভূমিকা পালন করতে সক্ষম, কেননা মনস্তাত্ত্বিক দৃষ্টিকোণ থেকে পুরুষের তুলনায় মহিলাদের দুর্নীতিবাজ হবার সম্ভাবনা অনেক কম।

**চতুর্থত :** সরকার পরিচালনার কাজে অনতিবিলম্বে 'ই-গভর্নেন্স' বা বৈ-শাসন চালু করতে হবে। বৈ-শাসন ব্যবস্থা চালু করা হলে দুই ধরনের সুবিধা পাওয়া যাবে : এক, এর ফলে সরকারের কাজকর্ম সম্পাদনের গতি ব্যাপক ভাবে বৃদ্ধি পাবে, কাজের মান ও দক্ষতার প্রভূত উন্নতি সাধিত হবে। দুই, এর প্রভাবে সরকারী কর্মকাণ্ডে স্বচ্ছতা ও জবাবদিহিতার সংস্কৃতি বলবৎ হবে। বৈ-শাসন প্রতিষ্ঠার প্রথম পদক্ষেপ হিসেবে ১৯২৩ সালে প্রণীত কুখ্যাত অফিসিয়াল সিক্রেটস আইন বাতিল করতে হবে।

**পঞ্চমত :** সংবিধানের বাধ্যবাধকতা অনুযায়ী অতি সত্বর প্রশাসন থেকে বিচার বিভাগকে আলাদা করতে হবে। বর্তমান ক্ষমতাসীন চারদলীয় জোট তাদের বিগত নির্বাচনী ইশতেহারে বিচার বিভাগ পৃথকী করণের অঙ্গীকার করেছিলো। কিন্তু ক্ষমতা গ্রহণের পর প্রায় তিনটি বছর অতিক্রান্ত হলেও সরকার সেই প্রতিশ্রুতি বাস্তবায়নের জন্য ন্যূনতম কোন পদক্ষেপই গ্রহণ করেনি। সরকারী দলকে তাদের প্রদত্ত প্রতিশ্রুতি মোতাবেক কর্মকাণ্ড পরিচালনা করতে হবে।

**ষষ্ঠত :** পাপুয়া নিউ গিনিতে ব্যবহৃত 'রাজনৈতিক দল ও প্রার্থীদের সততা বিধান' (The Integrity of Political Parties and Candidates Act) – এর আদলে বাংলাদেশেও একটি নতুন আইন প্রণয়ন করতে হবে। এই আইনের আওতায় রাজনৈতিক দলগুলো জনগণকে দেয়া তাদের সকল প্রতিশ্রুতি ও অঙ্গীকার বাস্তবায়ন করতে বাধ্য থাকবে। কোন রাজনৈতিক দল বা দলের কোন নেতা কোন পর্যায়ে নির্বাচিত হবার পর যদি নির্বাচনের আগে প্রদত্ত কোন প্রতিশ্রুতি বাস্তবায়নে গড়িমসি করে, তবে এই আইন অনুযায়ী তা শাস্তিযোগ্য অপরাধ হিসেবে বিবেচিত হবে।

**সপ্তমত :** রাজনৈতিক নেতৃত্বদকে মনস্তাত্ত্বিক ও নেতৃত্ব বিষয়ক প্রশিক্ষণ প্রদানের উদ্দেশ্যে Leadership Development Institute নামে একটি প্রতিষ্ঠান স্থাপন করতে হবে। ন্যায়পাল এর সরাসরি তত্ত্বাবধানে পরিচালিত এই প্রতিষ্ঠান থেকে রাজনৈতিক নেতৃত্বদকে প্রশিক্ষণ গ্রহণ পূর্বক

সনদপত্র অর্জন করতে হবে। উক্ত সনদপত্র অর্জন ব্যতীত কোন ব্যক্তি নির্বাচনে প্রতিদ্বন্দ্বিতা করার উদ্দেশ্যে রাজনৈতিক দলের মনোনয়ন লাভের জন্য যোগ্য বলে বিবেচিত হবেন না। এই কর্মসূচীর অংশ হিসেবে অচিরেই রাজনৈতিক দল সমূহের নিবন্ধন প্রক্রিয়া সম্পন্ন করতে হবে। বিশ্বের শিল্পোন্নত অনেক দেশেই রাজনীতিবিদদের জন্য আনুষ্ঠানিক প্রশিক্ষণ ব্যবস্থা রয়েছে। রাজনৈতিক নেতৃত্ববৃন্দের পাশাপাশি উক্ত প্রতিষ্ঠান সরকারী দপ্তরের দুর্নীতিগ্রস্ত আমলাদেরকে বিভিন্ন ধরনের পরামর্শ সেবা প্রদান করবে। পাশাপাশি জাতীয় নির্বাচনের পর নির্বাচিত সংসদ সদস্যদেরকে সংসদে দায়িত্ব পালনের বিভিন্ন দিক সম্পর্কে প্রশিক্ষণ প্রদান করাও এই প্রতিষ্ঠানের দায়িত্ব হবে। এহেন প্রশিক্ষণ কর্মশালা নির্বাচিত সাংসদদের কার্যকারিতা বৃদ্ধিতে সহায়ক ভূমিকা পালন করবে। ফলশ্রুতিতে জনগণের ম্যাণ্ডেট নিয়ে জাতীয় সংসদে গিয়ে অপ্রাসঙ্গিক আচরণ করা থেকে সাংসদগণ বিরত থাকবেন।

**অষ্টমত :** সরকারী, আধা-সরকারী ও স্বায়ত্তশাসিত কোন প্রতিষ্ঠান থেকে অবসর গ্রহণের পর অন্ততঃ পাঁচ বছরের মধ্যে কোন ব্যক্তি প্রত্যক্ষ বা পরোক্ষভাবে রাজনৈতিক দলের সাথে সম্পৃক্ত হতে পারবে না। গত এক দশকে দেখা গেছে যে, সরকারী আমলা ও সামরিক কর্মকর্তাগণ কর্মজীবনেই প্রকাশ্যে রাজনৈতিক কর্মকাণ্ডের সাথে সম্পৃক্ত হয়েছেন এবং পরবর্তীতে সরকারী চাকুরী থেকে অবসর গ্রহণের অব্যবহিত পরেই রাজনৈতিক দলের প্রথম সারির নেতা, সাংসদ, এমনকি মন্ত্রীও হয়েছেন। এই ব্যবস্থা সরকারী কর্মচারীদের দুর্নীতি চর্চার স্পৃহাকে মারাত্মক ভাবে বাড়িয়ে দেয়। উদাহরণস্বরূপ, একজন আমলা তার পদবী বলে এক কোটি টাকা আত্মসাৎ করে শীর্ষস্থানীয় কোন রাজনৈতিক দলকে বিশ/ত্রিশ লাখ টাকা অনুদান দিয়ে বিচারের হাত থেকে সহজেই পরিত্রাণ লাভ করতে পারে। বাংলাদেশে সরকারী আমলাদের রাজনীতিতে পুনর্বাসনের প্রক্রিয়াটি অতীতের সামরিক সরকারগুলোর কার্যকালে বিশেষ ভাবে প্রতিষ্ঠিত হয়েছে। এর ফলে সরকারী আমলাদের মধ্যে যারা নিষ্ঠা ও ন্যায়পরায়ণতার সাথে তাদের দায়িত্ব পালন করতে চান, তাদের ওপর নেতিবাচক প্রভাব পড়ে।

**নবমত :** সরকারী, আধা-সরকারী ও স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠানের যে কোন পর্যায়ে যে কোন পদে যোগদানের সময় প্রত্যেক ব্যক্তিকে তার ও তার পরিবারের স্বাবর-অস্বাবর সকল সম্পত্তির পরিপূর্ণ হিসাব সরকারের কাছে দাখিল করতে হবে। যোগদানের পরে থেকে দুর্নীতি দমন ব্যুরো প্রতি তিন বছর অন্তর তাদের সম্পত্তির হিসাব নিরীক্ষা করবে। একই ভাবে সরকারী দলের প্রধানমন্ত্রী, মন্ত্রী, প্রতিমন্ত্রী, উপমন্ত্রী, ও সংসদ সদস্যদের সম্পত্তির হিসাব দুর্নীতি দমন ব্যুরো প্রতি বছর নিরীক্ষা করবে। এর ফলে সরকারী আমলা ও রাজনীতিবিদদের দুর্নীতি প্রবণতা ব্যাপক ভাবে হ্রাস পাবে।

**দশমত :** ন্যায়পাল দপ্তর সপ্তম অনুচ্ছেদে প্রস্তাবিত Leadership Development Institute এর মাধ্যমে দুর্নীতিগ্রস্ত সরকারী আমলাদের জন্য একটি আবাসিক Retreat ক্যাম্প পরিচালনা করবে। এই ক্যাম্পে অংশ গ্রহণের ফলে সরকারের দুর্নীতিবাজ আমলারা নিজেদের নেতিবাচক কর্মকাণ্ড সম্পর্কে নতুন করে চিন্তা ভাবনা করার সুযোগ পাবে।

**এগারোতম :** মাধ্যমিক স্তরে, বিশেষ করে অষ্টম শ্রেণীতে ‘দেশ প্রেম ও সততা’ শিরোনামে একটি নতুন বিষয় পাঠ্যসূচীতে অন্তর্ভুক্ত করতে হবে। এই বিষয়টিতে শিক্ষার্থীদেরকে দেশপ্রেমে উদ্বুদ্ধ করার লক্ষ্যে সততা, ন্যায়পরায়ণতা ও নিষ্ঠা ইত্যাদি বিষয়ে পাঠদান করা হবে।

**বারোতম :** দুর্নীতি রোধের প্রক্রিয়াকে ফলপ্রসূ ও বেগবান করার লক্ষ্যে সুশীল সমাজকে আরো বেশী কার্যকর ভূমিকা পালন করতে হবে। প্রয়োজনে সরকারী আমলা ও মন্ত্রীদের বিরুদ্ধে গুরুতর দুর্নীতির কোন তথ্য পাওয়া গেলে সুশীল সমাজের পক্ষ থেকে সে বিষয়ে তদন্ত পরিচালনা করতে হবে। এক্ষেত্রে

সুশীল সমাজের সংগঠন গুলোকে আর্থিক সাহায্য প্রদানের জন্য দেশের ব্যবসায়ী ও বণিক সম্প্রদায়কে এগিয়ে আসতে হবে।

**তেরোতম :** সারাদেশে দুর্নীতির বিরুদ্ধে আন্দোলন জোরদার করার লক্ষ্যে সরকারকে উদ্যোগী হতে হবে। এই আন্দোলনে বিভিন্ন ধর্মীয় নেতৃবৃন্দ যেমন, মসজিদের ইমামগণ গুরুত্বপূর্ণ ভূমিকা পালন করবেন।

**চৌদ্দতম :** সর্বোপরি, দুর্নীতি সমস্যাটির টেকসই ও কার্যকর সমাধানের জন্য দেশের গণতন্ত্র চর্চা ব্যাপকভাবে বৃদ্ধি করতে হবে। আমাদের স্মরণ রাখতে হবে যে, গণতন্ত্রের প্রাতিষ্ঠানিকীকরণ তথা পরিপূর্ণ বিকাশ সাধিত না হলে দুর্নীতিমুক্ত দেশ গড়ে তোলার স্বপ্ন কখনো অর্জিত হবে না। অগণতান্ত্রিক সরকার ব্যবস্থা দুর্নীতি সহায়ক।

#### ৬. উপসংহার

পরিশেষে এ কথা বলা যায় যে, পুঁজির বিশ্বায়ন, প্রযুক্তিগত অভাবিত উন্নয়ন, ও আন্তর্জাতিক ক্ষেত্রে প্রবল প্রতিযোগিতার এই যুগে দুর্নীতির দুষ্ট চক্র আবদ্ধ থেকে কোন দেশের পক্ষেই আরাধ্য উন্নয়নের শিখরে আরোহণ করা সম্ভব নয়। জাতি হিসেবে আমরা অনেক সময় ও সম্পদ ইতোমধ্যেই নষ্ট করে ফেলেছি। আমাদের অর্থনীতির অগ্রগতি নয়, বরং আরো অবনতি যেন না ঘটে সেই জন্যেই দুর্নীতির বিরুদ্ধে ব্যাপক যুদ্ধ ঘোষণা করতে হবে। এই যুদ্ধে নেতৃত্ব দেয়ার গুরু দায়িত্ব পালন করতে হবে সরকারকে, এবং সুশীল সমাজ সহ সর্বস্তরের মানুষকে এই যুদ্ধে অংশ গ্রহণ করানোর মাধ্যমে দুর্নীতির বিরুদ্ধে প্রস্তাবিত যুদ্ধকে জনমানুষের যুদ্ধের রূপ দিতে হবে।

### গ্রন্থপঞ্জি

- ১। Alberto Arene, ``Derrotemos la Corruption en Centroamerica?, extracts from the central America Anti-Corruption Forum, 6-7 April 2000.
- ২। আবদুল্লাহ ফারুক, “বাংলাদেশের অর্থনীতি”, ঢাকা বিশ্ববিদ্যালয় প্রকাশনা।
- ৩। জান্নাতুল ফেরদৌস, “বাংলাদেশের শিক্ষা খাতে দুর্নীতির স্বরূপ”, ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ, ঢাকা ২০০১।
- ৪। সেলিম জাহান, “বাংলাদেশের রাজনৈতিক অর্থনীতি”, জাতীয় সাহিত্য প্রকাশনী, ১৯৯১ ঢাকা।
- ৫। মইনুল ইসলাম, “বাংলাদেশের রাষ্ট্র, সমাজ ও দুর্নীতির অর্থনীতি”, আহমদ পাবলিশিং হাউস, ঢাকা ১৯৯৭।
- ৬। J.S. Nye, ``Corruption and Political Development : A Cost Benefit Analysis”, American Political Science Review, LXI,2,1967.
- ৭। ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ, ঢাকা-২০০১।

## **Footnoting and Writing style of the Bangladesh Journal of Political Economy**

1. The Bangladesh Journal of Political Economy will be published in June and December each year.
2. Manuscripts of research articles, research notes and reviews written in English or Bangla should be sent in triplicate to the Editor, The Bangladesh Journal of Political Economy, Bangladesh Economic Association, 4/c Eskaton Garden Road, Dhaka-1000, Bangladesh.
3. An article should have an abstract within 150 words.
4. Manuscript typed in double space on one side of each page (preferably with softcopy) should be submitted to the Editor.
5. All articles should be organized generally into the following sections: a) Introduction: stating the background and problem; b) Objectives and hypotheses; c) Methodological issues involved; d) Findings; e) Policy implications; f) Limitations, if any; and g) Conclusion (s).
6. The author should not mention his/her name and address on the manuscript. A separate page bearing his/her full name, mailing address and telephone number, if any, and mentioning the title of the paper should be sent to the Editor.
7. If the article is accepted for publication elsewhere, it must be communicated immediately. Otherwise, the onus for any problem that may arise will lie on the author.
8. The title of the article should be short. Brief subheadings may be used at suitable points throughout the text. The Editorial Board reserves the right to alter the title of the article.
9. Tables, graphs and maps may be used in the article. Title and source(s) of such tables should be mentioned.
10. If the Editorial Board is of the opinion that an article provisionally accepted for publication needs to be shortened or particular expressions deleted or rephrased, such proposed changes will be sent to the author of the article for clearance prior to its publication. The author may be requested to recast any article in response to the review thereof by any reviewer.
11. The numbering of notes should be consecutive and placed at the end of the article.
12. Reference in the text should be by author's last name and year of publication (e.g. Siddique, 1992, P. 9. In the list of references, the corresponding entry in the case of article should be in the following manner:  
  
Siddique. H.G.A., "Export Potentials of Ready-Made Garments Industry-A Case Study of Bangladesh". The Dhaka University Studies. III, 1982, Pp. 66-67.  
  
In the case of books, the following order should be observed: Author, title, place of publication, publisher, date of publication, page number. As for example: *Hye, Hasnat Abdul, Integrated Approach to Rural Development*, Dhaka: University Press Limited, 1984, Pp.3-4.
13. Reference mentioned in the text should be arranged in alphabetical order and provided at the end of the article.
14. The Bangladesh Economic Association shall not be responsible for the views expressed in the article, notes, etc. The responsibility of statements, whether of fact or opinion, shall lie entirely with the author. The author shall also be fully responsible for the accuracy of the data used in his/her manuscript.
15. Articles, not accepted for publication, are not returned to the authors.
16. Each author will receive two complimentary copies of The Bangladesh Journal of political Economy and 25 off-prints.





Bangladesh Economic Association  
4/C Eskaton Garden Road  
Dhaka-1000, Bangladesh  
Tel: 9345996; Fax: 880-2-9345996  
e-mail: becoa@bdlink.com