ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ

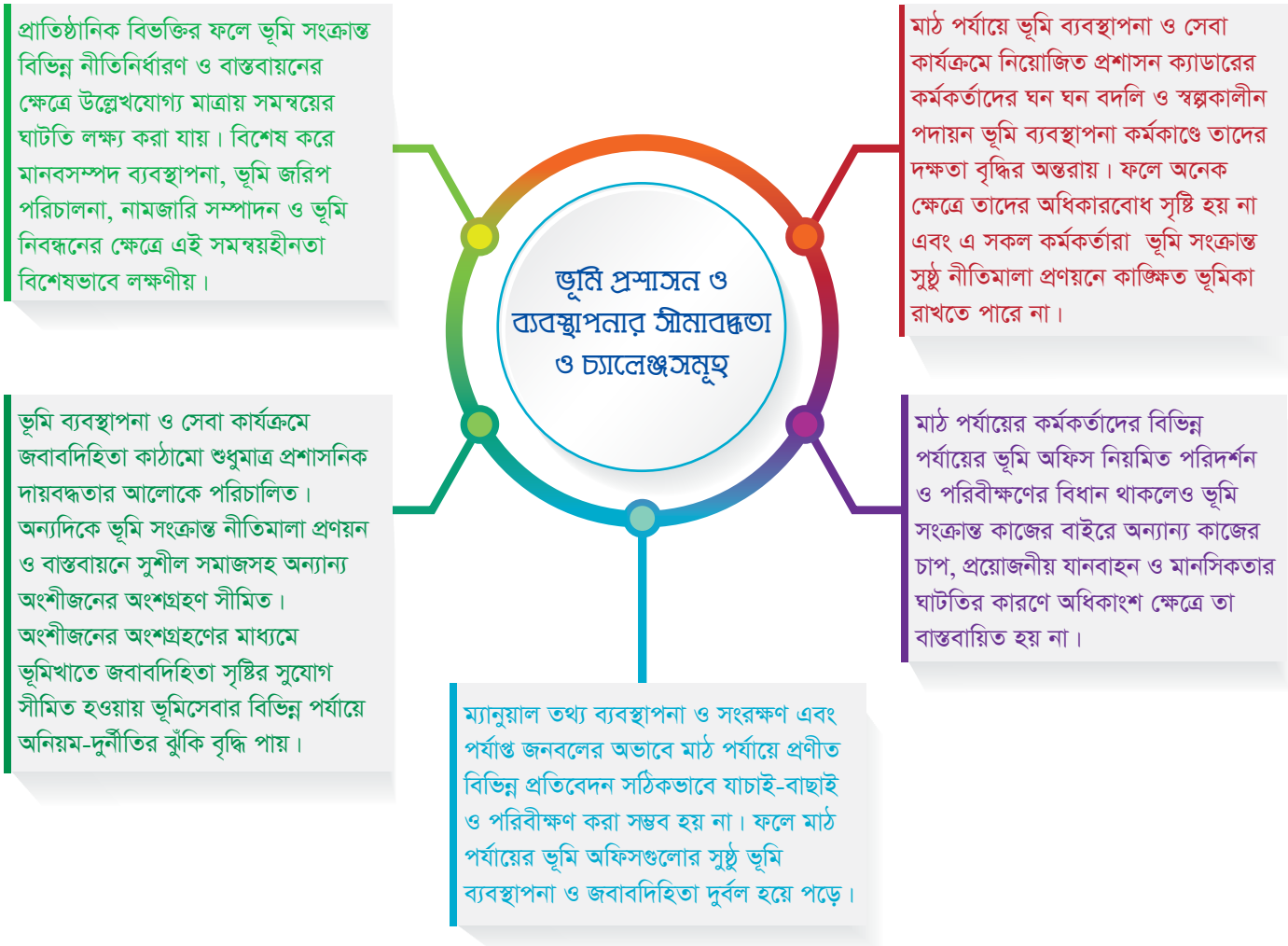
দুর্নীতিবিরোধী সামাজিক আন্দোলন

ভূমি ব্যবস্থাপনা ও সেবা কার্যক্রম: সুশাসনের চ্যালেঞ্জ ও উত্তরণের উপায়

www.ti-bangladesh.org

প্রেক্ষাপট ও যৌক্তিকতা

ভূমি মানুষের দৈনন্দিন জীবনধারণ, সামাজিক রীতিনীতি ও অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডের সাথে নিবিড়ভাবে সম্পর্কিত। বাংলাদেশের সংবিধানের ৪২(১) অনুচ্ছেদে রাষ্ট্রের প্রত্যেক নাগরিকের সম্পত্তি অর্জন, ধারণ ও হস্তান্তরের অধিকার প্রদান করা হয়েছে। আমাদের দৈনন্দিন জীবনে ও অর্থনৈতিক কর্মকাণ্ডে ভূমির গুরুত্ব অপরিসীম হওয়া সত্ত্বেও এ খাতে ব্যাপক অনিয়ম-দুর্নীতি ও হয়রানির উপস্থিতি লক্ষ্য করা যায়। বিভিন্ন গবেষণায় ভূমি ব্যবস্থাপনা ও সেবা কার্যক্রমে বিভিন্ন ধরনের সুশাসনের ঘাটতি লক্ষ্য করা যায়। বিগত কয়েক দশকে সরকার ভূমি ব্যবস্থাপনা ও সেবা কার্যক্রমকে সংস্কার ও গণমুখী করার জন্য বিভিন্ন ধরনের নীতিনির্ধারণী সিদ্ধান্ত গ্রহণ করেছে। এছাড়াও সরকার তার আসন্ন সপ্তম পঞ্চবার্ষিকী পরিকল্পনায় ভূমিকে অন্যতম অগ্রাধিকার খাত হিসেবে চিহ্নিত করেছে। এই প্রেক্ষিতে ভূমি খাতের গুরুত্ব বিবেচনায় টিআইবি এ খাতে সুশাসন প্রতিষ্ঠার চ্যালেঞ্জ চিহ্নিত করে তা থেকে উত্তরণের জন্য গবেষণা ও অ্যাডভোকেসি কার্যক্রম পরিচালনার সিদ্ধান্ত গ্রহণ করেছে।



প্রাতিষ্ঠানিক সীমাবদ্ধতা ও চ্যালেঞ্জ

ভূমি ব্যবস্থাপনার আধুনিকায়ন ও বিভিন্ন ভূমি সেবা উন্নতকরণে বাজেট বরাদ্দ অপ্রতুল। এ অপ্রতুল বরাদ্দের কারণে ভূমি খাতের প্রয়োজনীয় সংস্কার ও ডিজিটাইজেশন কর্মকাণ্ড, অবকাঠামো উন্নয়ন, অফিস ব্যবহার্যের জন্য প্রয়োজনীয় লজিস্টিক ও স্টেশনারীর চাহিদা বরাবরই অবহেলিত থেকেছে।

ভূমি ব্যবস্থাপনা ও কার্যক্রমে ব্যাপক জনবলের ঘাটতি রয়েছে। ভূমি প্রশাসনের বিভিন্ন পর্যায়ে সার্বিকভাবে প্রায় ৮৮০০ পদ শূন্য আছে যা অনুমোদিত পদের প্রায় ৬০ শতাংশ। এ শূন্য পদগুলোর অধিকাংশই মাঠ পর্যায়ে হওয়ায় মাঠ পর্যায়ে সুষ্ঠু ভূমি ব্যবস্থাপনা ও সেবা কার্যক্রম ব্যাহত হচ্ছে।

ভূমি প্রশাসন ও ব্যবস্থাপনায় নিযুক্ত কর্মকর্তাদের একাংশের নিজ নিজ কাজে প্রয়োজনীয় দক্ষতা ও প্রশিক্ষণের ঘাটতি রয়েছে। এর ফলে ভূমি সেবাগ্রহীতারা সেবা গ্রহণের বিভিন্ন পর্যায়ে কাঙ্ক্ষিত সেবা থেকে বঞ্চিত হচ্ছে। ডিজিটাইজড সেবা প্রদান ও ভূমি জরিপ পরিচালনার ক্ষেত্রে এ ঘাটতি বিশেষভাবে লক্ষণীয়।

মাঠ পর্যায়ের অধিকাংশ ভূমি অফিস ও সাব-রেজিস্ট্রি অফিস জরাজীর্ণ এবং স্বল্প পরিসর হওয়ায় সেবাগ্রহীতাদের কাঙ্ক্ষিত সেবা প্রদান করা সম্ভব হয় না। স্বল্প জায়গার কারণে ভূমি সংক্রান্ত বিভিন্ন রেজিস্টার ও রেকর্ড যথাযথভাবে সংরক্ষণ করা সম্ভব হয় না। অন্যদিকে কিছু কিছু ইউনিয়নে তহশিল অফিস নেই এবং অনেক উপজেলায় সেটেলমেন্ট অফিস ভাড়া বাড়িতে তাদের কার্যক্রম পরিচালনা করছে।

মাঠ পর্যায়ের অফিসগুলোতে দ্রুত সেবা প্রদান ও ডিজিটাল ভূমি জরিপ পরিচালনার জন্য উন্নত প্রযুক্তির অভাব রয়েছে। এছাড়াও বিভিন্ন অফিস ব্যবহার্য ও লজিস্টিকস যেমন: বিভিন্ন ফরমস, বালাম বই, দাখিলা বই ইত্যাদির ঘাটতি রয়েছে। ফলে দৈনন্দিন অফিস কার্যক্রম ও সেবা প্রদান ব্যাহত হচ্ছে।

সামগ্রিকভাবে ভূমি খাতে বিভিন্ন তথ্য ব্যবস্থাপনা ও রেকর্ড সংরক্ষণ ম্যানুয়াল পদ্ধতিতে হওয়ায় মাঠ পর্যায়ে সেবা কার্যক্রম ও দাপ্তরিক রেকর্ড ব্যবস্থাপনা ও সংরক্ষণ ব্যাহত হয়। অনেক ক্ষেত্রে এ ম্যানুয়াল তথ্য ব্যবস্থাপনা ও রেকর্ড সংরক্ষণ নীতিনির্ধারণী সিদ্ধান্ত গ্রহণের ক্ষেত্রেও প্রতিবন্ধকতা সৃষ্টি করে ।

ভূমি খাতে ডিজিটাইজেশন প্রক্রিয়া নিশ্চিত করার জন্য, এখন পর্যন্ত দীর্ঘমেয়াদি কোনো মহাপরিকল্পনা গ্রহণ করা হয়নি। এছাড়াও এ খাতের ডিজিটাইজেশনে সরকারের বরাদ্দ প্রয়োজনের তুলনায় অপ্রতুল। অন্যদিকে ভূমি খাতে ডিজিটাইজেশন প্রক্রিয়া বাস্তবায়নে দক্ষ জনবলের ঘাটতি রয়েছে এবং কর্মকর্তা-কর্মচারীদের একাংশের ডিজিটাইজড পদ্ধতিতে কর্মসম্পাদনে অনীহা ও মানসিকতার ঘাটতি রয়েছে।

ভূমি সেবায় পদ্ধতিগত সীমাবদ্ধতা ও চ্যালেঞ্জসমূহ

ভূমি জরিপ

জেলাভিত্তিক ভূমি জরিপ সম্পন্ন করার জন্য সর্বোচ্চ ৫ বছর সময়কাল নির্ধারণ করা থাকলেও জরিপের শুরু থেকে চূড়ান্ত রেকর্ড মুদ্রণ পর্যন্ত ১৫ থেকে ২০ বছর সময় লেগে যায়। মূলত মাঠ পর্যায়ে জরিপ প্রক্রিয়া সম্পাদনে অদক্ষ ও অস্থায়ী জনবল নিয়োগ, প্রয়োজনীয় আধুনিক যন্ত্রপাতির ঘাটতি, রিভিউ প্রক্রিয়ার বিভিন্ন পর্যায়ে প্রভাবশালীদের প্রভাব বিস্তার ও হস্তক্ষেপ এবং অনিয়ম-দুর্নীতি অধিক সময়ক্ষেপণের কারণ হিসেবে কাজ করে।

নামজারি বা মিউটেশন

নামজারি প্রক্রিয়ায় কমপক্ষে দশটি ধাপ বিদ্যমান যা সম্পাদনে বিভিন্ন ধাপে উপজেলা ও ইউনিয়ন ভূমি অফিস সম্পৃক্ত ও ভিন্ন ভিন্ন পর্যায়ের কর্মকর্তা দায়িত্বপ্রাপ্ত। এজন্য সেবাগ্রহীতাদের একাধিক ভূমি অফিসে যোগাযোগ করতে হয়। ফলে অতিরিক্ত সময়, যাতায়াত খরচসহ বিভিন্ন হয়রানির সম্মুখীন হতে হয়।

ভূমি রেজিস্ট্রেশন

ভূমি রেজিস্ট্রেশন সম্পাদনে আটটি ধাপ বিদ্যমান। এছাড়াও একাধিক নথিপত্র যেমন: হালনাগাদ ভূমি উন্নয়ন করের দাখিলা, হালনাগাদ খতিয়ান সংযুক্তির বিধান আছে। এসকল কাজে সেবাগ্রহীতাদের একাধিক ভূমি অফিসে যোগাযোগের ফলে তাদের অতিরিক্ত সময় ও যাতায়াত খরচ বৃদ্ধি পায়।

দুর্নীতি সংক্রান্ত তথ্য

কোনো কোনো এলাকায় ডিজিটাল জরিপ চলাকালীন সময়ে নিয়ম অনুযায়ী মাঠ পর্যায়ে ভূমি মালিকদের মাঠ পর্চা প্রদান না করে তা ঘুষের বিনিময়ে সেটেলমেন্ট অফিস অথবা অন্য কোনো গোপন স্থান থেকে প্রদান করা হয়

নামজারির আবেদন গ্রহণ করার দায়িত্ব উপজেলা ভূমি অফিসের থাকা সত্ত্বেও তহশিল অফিসের কর্মকর্তা-কর্মচারীরা সেবাগ্রহীতাদের নিকট থেকে নামজারির আবেদন গ্রহণ এবং ঘুষের প্যাকেজ নির্ধারণ

দলিল লেখক ও সাব-রেজিস্ট্রারদের যোগসাজশে ভূমি রেজিস্ট্রেশন ফি কম প্রদান এবং ভূমির প্রকৃতি ও প্রকৃত ক্রয়মূল্য সম্পর্কে মিথ্যা তথ্য পরিবেশন

তহশিল অফিস কর্তৃক নিয়ম-বহির্ভূতভাবে ভূমি মালিকদের কাছ থেকে অতিরিক্ত ভূমি উন্নয়ন কর আদায় এবং কোনো কোনো ক্ষেত্রে ঘুষের বিনিময়ে ভূমির প্রকৃতি পরিবর্তন করে ভূমি উন্নয়ন কর কম দেখানো

ভূমি রেকর্ড রুম, সেটেলমেন্ট অফিস এবং উপজেলা ভূমি অফিস ও ইউনিয়ন ভূমি অফিসে কর্মরত কর্মকর্তা-কর্মচারীদের একাংশ ঘুষ গ্রহণের মাধ্যমে সেবাগ্রহীতাদের খতিয়ান, ম্যাপ ও অন্যান্য ভূমি সংক্রান্ত তথ্য সরবরাহ

ভূমিহীনদের মাঝে কৃষি খাস জমি বরাদ্দের ক্ষেত্রে স্থানীয় রাজনৈতিক দলের নেতা, ইউনিয়ন পরিষদ চেয়ারম্যান ও সদস্যদের প্রভাব বিস্তার ও স্বজনপ্রীতির মাধ্যমে প্রকৃত ভূমিহীনদের পরিবর্তে নিজস্ব ও দলীয় সমর্থকদের খাস জমি বরাদ্দ

ভূমি সেবায় 'উমেদার'ও দালালের উপস্থিতি

ভূমি ব্যবস্থাপনায় অপর্যাপ্ত জনবল ও বিভিন্ন পদে নিয়োগ দীর্ঘদিন বন্ধ থাকা এবং সেবা কার্যক্রমের পরিধি বৃদ্ধি পাওয়ায় মাঠ পর্যায়ের অধিকাংশ ভূমি অফিসে অস্থায়ীভাবে কিছু মানুষ কাজ করে যারা 'উমেদার' হিসেবে পরিচিত। এই উমেদারেরা সেবা প্রদানের মাধ্যমে সেবাগ্রহীতাদের কাছ থেকে অর্থ নিয়ে থাকে। এছাড়া ভূমি উন্নয়ন কর পরিশোধ, নামজারি, রেজিস্ট্রেশন, বিভিন্ন রেকর্ড ও ম্যাপের কপি উত্তোলনে তহশিল অফিস, উপজেলা ভূমি অফিস, উপজেলা সেটেলমেন্ট অফিস, সাব-রেজিস্ট্রি অফিসের কর্মকর্তা-কর্মচারী, উমেদার, দলিল লেখক ও ভেন্ডরদের একাংশ দালাল হিসেবে কাজ করে এবং সেবাগ্রহীতাদের কাছ থেকে ঘুষের প্যাকেজ নির্ধারণের মাধ্যমে অর্থ গ্রহণ করে থাকে।

ভূমি খাতে নারীর অবস্থান

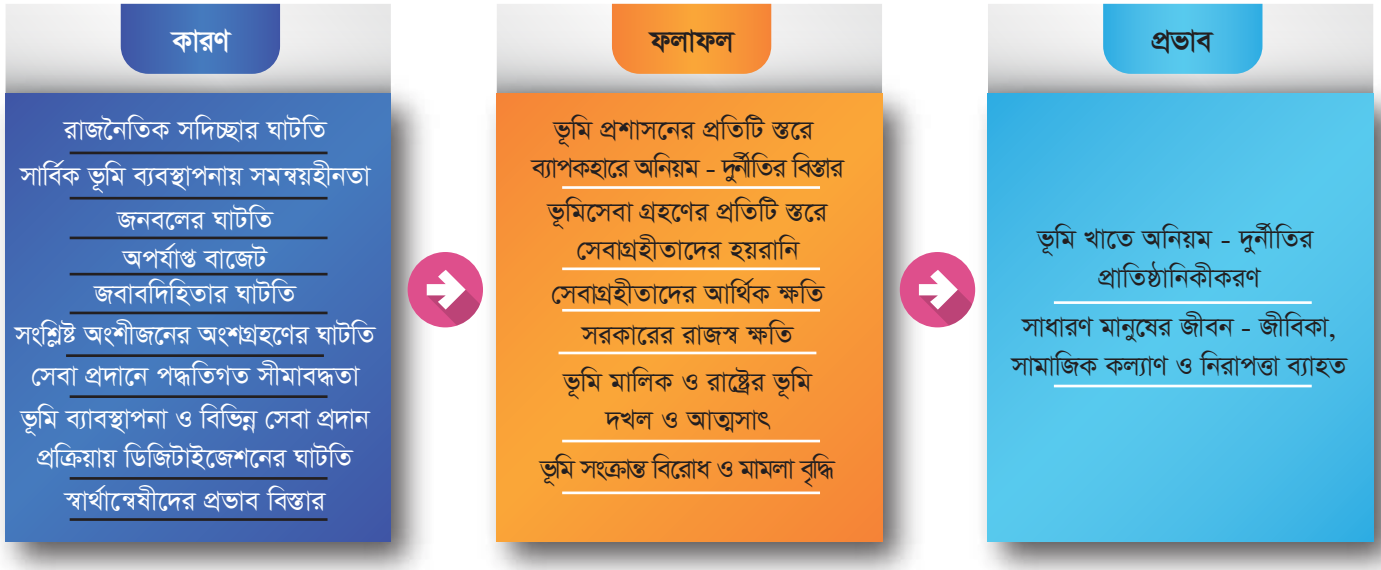
সামাজিক ও সাংস্কৃতিক কারণে অধিকাংশ নারী ভূমি অধিকার থেকে বঞ্চিত। ভূমি প্রশাসন ও ব্যবস্থাপনার অধীনে নারীদের ভূমি অধিকার প্রতিষ্ঠায় কখনো উল্লেখযোগ্য উদ্যোগ গ্রহণ করা হয়নি। মাঠ পর্যায়ের ভূমি অফিসসমূহে জেন্ডারবান্ধব সেবা প্রদানের জন্য কোনো ধরনের দিকনির্দেশনা নেই। অধিকাংশ ক্ষেত্রে ভূমি অফিসে নারী সেবাগ্রহীতাদের গুরুত্ব না দেওয়ার পুরুষতান্ত্রিক মনোভাব লক্ষণীয়। ফলে নারীরা বিভিন্ন ভূমিসেবা গ্রহণের ক্ষেত্রে নিকট আত্মীয় অথবা দালালের ওপর নির্ভর করে। টিআইবি'র 'নারীর অভিজ্ঞতায় দুর্নীতি' শীর্ষক গবেষণায় দেখা গেছে ভূমিসেবা গ্রহণের ক্ষেত্রে পুরুষদের তুলনায় নারীরা অধিক হারে ভূমি অফিসগুলোতে ঘুষ প্রদান করে থাকে। ১৯৯৭ সালে প্রণীত কৃষি খাস জমি ব্যবস্থাপনা ও বন্দোবস্ত নীতিমালায় ভূমিহীন বিধবা ও পরিত্যক্ত নারীদের কৃষি খাস জমি পাওয়ার শর্ত হিসেবে সক্ষম পুত্র থাকার বিধান রাখা হয়েছে এবং এর ফলে যেসকল ভূমিহীন প্রান্তিক নারীদের সক্ষম পুত্র নেই তারা কৃষি খাস জমি পাওয়ার অধিকার থেকে বঞ্চিত হচ্ছেন।

ভূমিসেবা গ্রহণে ঘুষ প্রদানের তুলনামূলক চিত্র

ভূমি সেবায় ও ভূমি সংক্রান্ত মামলা পরিচালনায় ঘুষের লেনদেন

সেবার ধরন	ঘুষের পরিমাণ (টাকায়)
খতিয়ান ও ম্যাপের নকল কপি উত্তোলন	২০০-১,০০০
খতিয়ান ও ম্যাপের প্রত্যয়নকৃত কপি উত্তোলন	২০০-১,০০০
ভূমি সংক্রান্ত মামলা পরিচালনার বিভিন্ন ধাপ (মামলা দায়ের ও আরজি গঠন, সমনজারি, ইস্যু গঠন, শুনানীর তারিখ নির্ধারণ, শুনানী ও ডিক্রি প্রদান)	৩০০-১,০০০
গ্রামাঞ্চলে ভূমি জরিপ (প্রতি বিঘা)	৫০০-১,০০০
ভূমি উন্নয়ন কর	১০০-১০,০০০
দলিলের নকল উত্তোলন	৮০০-১,০০০
রেজিস্ট্রেশন	১,০০০-৫০,০০০
শহরাঞ্চলে ভূমি জরিপ (প্রতি শতাংশ)	৩,০০০-৫,০০০
৩০ ও ৩১ ধারায় খতিয়ান সংশোধনী	৪,০০০-৫,০০০
নামজারি	৩,০০০- ২,০০,০০০
হাটবাজারে অতিরিক্ত টোল গ্রহণের বিরুদ্ধে যে কোনো তদন্ত ও প্রশাসনিক ব্যবস্থা প্রতিহতকরণে	১০,০০০-২,০০,০০০
হাটবাজার ইজারা	১০,০০০-২০,০০,০০০

ভূমি ব্যবস্থাপনায় ও সেবা কার্যক্রমে সুশাসনের ঘাটতির কারণ, ফলাফল ও প্রভাব বিশ্লেষণ



সুপারিশ

মূখ্য সুপারিশ

- ভূমি মন্ত্রণালয়ের অধীনে ভূমি সংক্রান্ত সকল প্রশাসনিক ও ব্যবস্থাপনা কাঠামো পরিচালনার জন্য একক অধিদপ্তর গড়ে তুলতে হবে
- ডিজিটাইজেশনের জন্য দীর্ঘমেয়াদী কর্মপরিকল্পনা প্রণয়ন ও সামগ্রিক ভূমি ব্যবস্থাপনা, রেজিস্ট্রেশন ও জরিপ ব্যবস্থায় সমন্বিত ডিজিটাইজেশন নিশ্চিত করতে হবে
- জাতীয় বাজেটে ভূমি খাতের জন্য চাহিদা অনুযায়ী বরাদ্দ রাখতে হবে যা ভূমি ডিজিটাইজেশন কর্মকাণ্ড, প্রয়োজনীয় অবকাঠামো নির্মাণ, আধুনিক যন্ত্রপাতি ক্রয় ও দৈনন্দিন অফিস ব্যবহার্যের জন্য ব্যয়িত হবে

অন্যান্য সুপারিশ

- ভূমি জরিপ কার্যক্রম, ভূমি প্রশাসন, নিবন্ধন পরিদপ্তর ও দেওয়ানী আদালতে প্রয়োজনীয় জনবল নিয়োগ দিতে হবে
- ভূমি সংশ্লিষ্ট কাজে অভিজ্ঞতা সম্পন্ন কর্মকর্তাদের পদায়ন ও পদোন্নতির ক্ষেত্রে ক্লাস্টারভিত্তিক পদায়ন ও পদোন্নতি বিবেচনা করতে হবে
- উপজেলা পর্যায়ে সকল সেবা বিশেষ করে নামজারি, রেজিস্ট্রেশন, তথ্য সরবরাহ সেবাসহ অন্যান্য সেবা ওয়ান স্টপ সার্ভিসের মাধ্যমে প্রদান করতে হবে
- ল্যান্ডসার্ভে ট্রাইব্যুনালে বিচারিক জাজসহ ব্যবস্থাপনা এবং ভূমি রেকর্ড ও জরিপ অধিদপ্তরের প্রতিনিধির সমন্বয়ে তিন সদস্যবিশিষ্ট বেঞ্চ তৈরি করতে হবে
- ২০১২ সালের বিকল্প বিরোধ নিষ্পত্তি আইনের বিধিমালা প্রণয়ন করতে হবে
- নীতি প্রণয়ন ও বাস্তবায়নের সকল স্তরে সংশ্লিষ্ট অংশীজনদের অংশগ্রহণ (এনজিও, পেশাজীবী সংগঠন ও নাগরিক সমাজ) নিশ্চিত করতে প্রশাসনিক উদ্যোগ গ্রহণ করতে হবে এবং উপজেলা পর্যায়ে ভূমিসেবা কার্যক্রমের ওপর গণশুনানীর আয়োজন করতে হবে
- জনসাধারণকে ভূমি বিষয়ে সচেতন করার লক্ষ্যে জেলা ও উপজেলা পর্যায়ে ভূমি মেলার আয়োজন করতে হবে
- সাম্প্রতিক সময়ে ঘোষিত নামজারির ফি'র উচ্চহার সংস্কার করে যুগোপযোগী ও যৌক্তিক ফি নির্ধারণ করতে হবে
- ভূমিহীন বিধবা ও পরিত্যক্ত নারীদের কৃষি খাস জমি পাওয়ার শর্ত হিসেবে সক্ষম পুত্র থাকার বাধ্যবাধকতা রহিত করতে হবে

ট্রান্সপারেন্সি ইন্টারন্যাশনাল বাংলাদেশ (টিআইবি)
মাইডাস সেন্টার (লেভেল ৪ ও ৫), বাড়ি- ০৫, রোড- ১৬ নতুন (২৭ পুরাতন), ধানমণ্ডি, ঢাকা- ১২০৯
ফোন: +৮৮০-২-৯১২৪৭৮৮, ৯১২৪৭৮৯, ৯১২৪৭৯২, ফ্যাক্স: (৮৮০-২) ৯১২৪৯১৫
ই-মেইল: info@ti-bangladesh.org, ওয়েবসাইট: www.ti-bangladesh.org, ফেসবুক: www.facebook.com/TIBangladesh

সহযোগিতায়

Embassy of Denmark

EMBASSY OF SWEDEN

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

UKaid from the British people