

अध्याय-5

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

अध्याय-5

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

5.1 कार्यों की व्यापक रूपरेखा

शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए पर्याप्त और योग्य जनशक्ति नितांत आवश्यक है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए कार्यों की व्यापक रूपरेखा नीचे तालिका-5.1 में दर्शायी गई है।

तालिका-5.1: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किए गए कार्यों की व्यापक रूपरेखा

क्रमांक	अनुभाग	कार्य
1.	प्रशासन	परिषद की बैठकों सहित सामान्य प्रशासन
2.	राजस्व	विभिन्न करों, किराया, प्रभार, शुल्क और अन्य संपत्ति से संबंधित गतिविधियाँ जैसे उत्परिवर्तन आदि का आकलन और संग्रहण
3.	लेखा	लेखाओं की तैयारी और रखरखाव, बजट तैयार करना आदि
4.	स्वास्थ्य	स्वच्छता, सड़क पर झाड़ू लगाना एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन
5.	अभियांत्रिकी	सड़कों, नालियों, भवनों, पार्कों, खेल के मैदानों और स्ट्रीट लाइटिंग आदि का निर्माण/संचालन एवं रखरखाव
6.	कल्याण	पी एम ए वाई और स्लम उन्नयन जैसी सामाजिक और आर्थिक विकास से संबंधित योजनाओं का कार्यान्वयन।

शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों को तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है: (i) केंद्रीकृत, (ii) गैर-केंद्रीकृत और (iii) आउटसोर्स। राज्य सरकार भर्ती के वर्गीकरण, पद्धति और शर्तों को विनियमित करती है। शहरी स्थानीय निकायों के पास आउटसोर्सिंग के माध्यम से विभिन्न संवर्गों में रिक्तियों को भरने की शक्ति है। नगर निगम, नगरपालिका परिषद और नगर पंचायत के लिए केंद्रीकृत, गैर-केंद्रीकृत और आउटसोर्स सेवाओं के अन्तर्गत विस्तृत पदों को **परिशिष्ट-5.1** में दर्शाया गया है।

पदों की विभिन्न श्रेणियों के लिए नियुक्ति प्राधिकारियों की सूची **तालिका-5.2** में दर्शायी गई है।

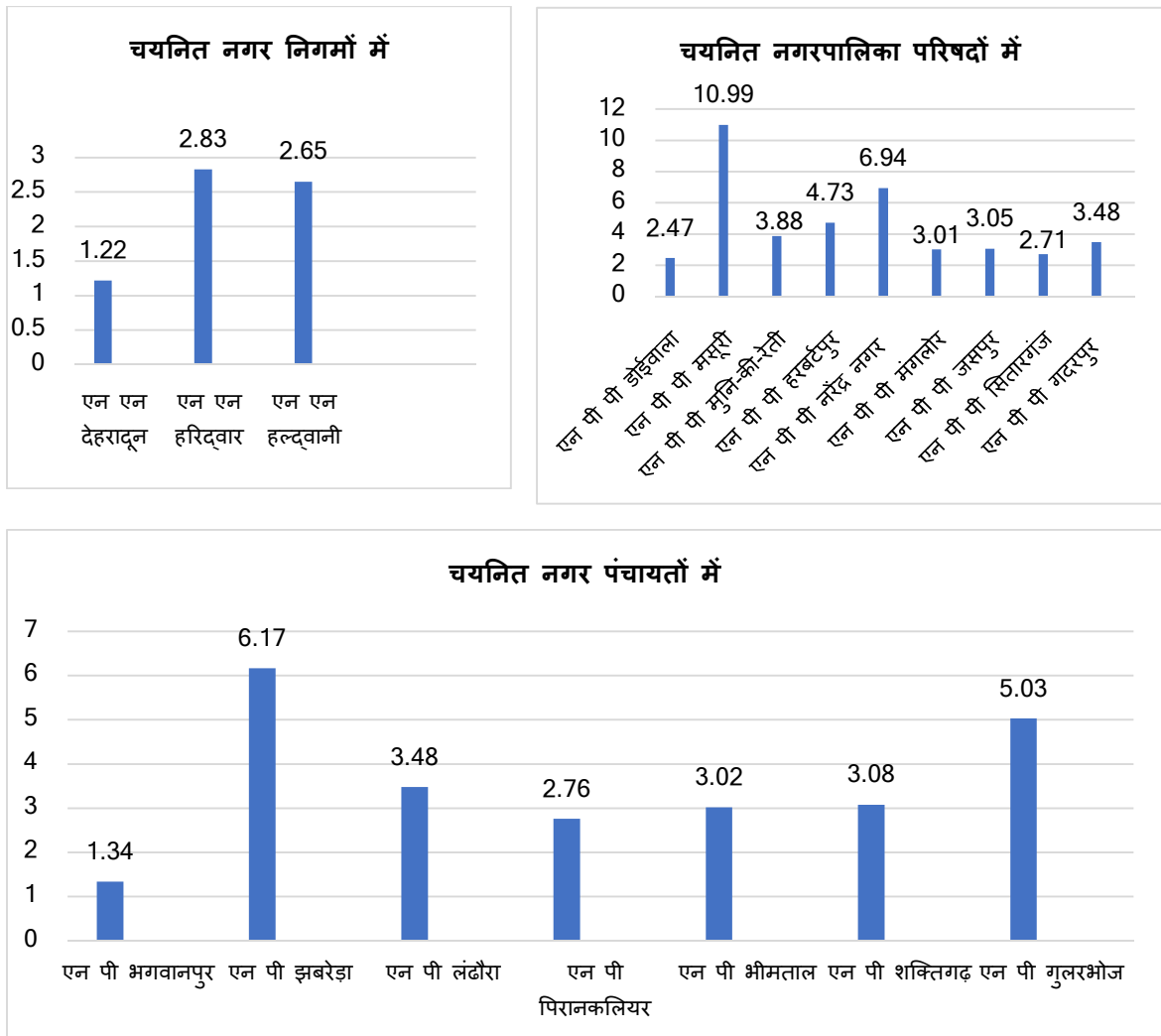
तालिका-5.2: कर्मचारियों की प्रोफाइल

वर्ग	पदों का उदाहरण	नियुक्ति के लिए प्राधिकारी	स्थानांतरण दायित्व की प्रकृति
केंद्रीकृत	नगर आयुक्त, सहायक नगर अधिकारी, अधिशासी अधिकारी, स्वच्छता निरीक्षक, लेखाकार, सहायक लेखाकार, प्रशासनिक अधिकारी, कर एवं राजस्व निरीक्षक आदि।	राज्य सरकार/निदेशक	नगर निगमों में नगर आयुक्त पद के लिए भारतीय प्रशासनिक सेवा/प्रांतीय सिविल सेवा केंद्र के अधिकारी। शहरी स्थानीय निकायों में केंद्रीकृत पद के लिए भर्ती किए गए अधिकारी, शहरी स्थानीय निकायों के अन्दर स्थानांतरण के लिए उत्तरदायी हैं। वित्त नियंत्रक, पशु चिकित्सा अधिकारी आदि जैसे अधिकारी प्रतिनियुक्ति पर।
गैर-केंद्रीकृत	ड्राफ्ट्समैन, पर्यावरण पर्यवेक्षक, लेखा लिपिक, कर संग्राहक/कर एवं राजस्व मोहरिर आदि।	अध्यक्ष/अधिशासी अधिकारी	उसी शहरी स्थानीय निकाय में तब तक तैनाती की जाती है जब तक कि वे केंद्रीकृत पदों को नहीं चुनते या पदोन्नति न हो।
आउटसोर्स	पर्यावरण मित्र, मल्टी टास्क स्टाफ, लाइनमैन, ड्राइवर आदि।	संबंधित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा	लागू नहीं

5.2 मानव संसाधन के मुद्दे

शहरी स्थानीय निकाय की जनशक्ति का निर्धारण, हस्तांतरित एवं निष्पादित कार्यों पर आधारित होना चाहिए ताकि निष्पादित कार्यों को उचित अवधि के अन्दर पूरा किया जा सके। शहरी स्थानीय निकाय द्वारा स्वयं यह मूल्यांकन जनसंख्या के प्रकार, भौगोलिक परिस्थितियों और निष्पादित किए जाने वाले कार्यों जैसे विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के बाद किया जा सकता है। चौथे राज्य वित्त आयोग द्वारा भी सिफारिश की गई कि सरकार को अपने स्टाफिंग मापदण्डों को आंशिक रूप से संशोधित करने के लिए प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय के प्रतिनिधित्व पर विचार करने के बाद स्टाफिंग मापदण्डों की समीक्षा करनी चाहिए। चयनित शहरी स्थानीय निकायों में प्रति एक हजार जनसंख्या पर कर्मचारियों की संख्या नीचे दिए गए चार्ट-5.1 में दर्शायी गई है।

चार्ट 5.1: चयनित शहरी स्थानीय निकायों में प्रति एक हजार जनसंख्या पर कर्मचारियों की संख्या



उपर्युक्त चार्ट प्रत्येक श्रेणी की शहरी स्थानीय निकाय (नगर निगम, नगरपालिका परिषद और नगर पंचायत) में तैनात कर्मचारियों में व्यापक भिन्नता दर्शाते हैं।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि टिप्पणी का संज्ञान लिया गया है।

5.3 समग्र रिक्तियाँ

शहरी स्थानीय निकायों में मानव संसाधन व्यवस्था निम्नलिखित तालिका-5.3 में वर्णित है।

तालिका-5.3: शहरी स्थानीय निकाय में जनशक्ति की स्थिति

क्रम सं.	सेवा का प्रकार	स्वीकृत पद	कार्यरत	कमी (प्रतिशत)
1.	केंद्रीकृत	853	209	644 (75)
2.	गैर-केंद्रीकृत	1,038	365	673 (65)
3.	आउटसोर्स	8,842	3,338	5,504 (62)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों में समग्र रूप से 62 से 75 प्रतिशत तक जनशक्ति की कमी थी। सबसे अधिक कमी केंद्रीकृत कर्मचारियों की थी जो नगरपालिका में नौकरशाही को नेतृत्व प्रदान करते हैं। चूँकि राज्य सरकार केन्द्रीकृत संवर्ग में नीति निर्धारण और कर्मचारियों की भर्ती के लिए उत्तरदायी है, इसलिए उक्त संवर्गों में अत्याधिक कमी सरकार की उपेक्षा और उदासीनता को इंगित करती है।

इंगित किए जाने पर निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि केंद्रीकृत संवर्ग के कर्मचारियों की मांग राज्य लोक सेवा आयोग और उत्तराखण्ड राज्य कर्मचारी चयन आयोग को प्रेषित की गई है।

5.4 चयनित शहरी स्थानीय निकायों के मुख्य संवर्गों में जनशक्ति की स्थिति

चयनित 19 शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत/कार्यरत पदों की स्थिति और मुख्य संवर्गों में रिक्त का ब्यौरा नीचे तालिका-5.4 में वर्णित है:

तालिका-5.4: चयनित शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत, कार्यरत और रिक्त पदों की स्थिति का विवरण

संवर्ग	स्वीकृत पद	कार्यरत पद	रिक्त पद (प्रतिशत)
कनिष्ठ अभियंता	16	09	07 (44)
सहायक लेखाकार*	19	06	13 (68)
स्वच्छता निरीक्षक	43	22	21 (49)
कर एवं राजस्व निरीक्षक	32	12	20 (63)
लेखा लिपिक	41	12	29 (71)
कनिष्ठ सहायक /डाटा एंट्री ऑपरेटर	93	73	20 (21)
कर संग्रहकर्ता	78	42	36 (46)
पर्यावरण पर्यवेक्षक	138	46	92 (67)
आउटसोर्स	3,683	3,099	584 (16)

स्रोत: चयनित शहरी स्थानीय निकायों से एकत्र किए गए आँकड़े।

*नगर पंचायत में सहायक लेखाकार के पद नहीं हैं।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि लेखा लिपिक, सहायक लेखाकार और कर निरीक्षकों के संवर्ग में अत्याधिक कमी है। कनिष्ठ अभियंता एवं पर्यावरण पर्यवेक्षक संवर्ग में भी कमी देखी गई है।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि केंद्रीकृत संवर्ग के कर्मचारियों की मांग राज्य लोक सेवा आयोग और उत्तराखण्ड राज्य कर्मचारी चयन आयोग को प्रेषित की गई है।

5.5 महत्वपूर्ण पदों पर तदर्थ नियुक्तियाँ

5.5.1 प्रभारी अधिशासी अधिकारी की नियुक्ति के लिए नीति/मानदण्ड का अभाव

उत्तराखण्ड स्थानीय निकाय (केंद्रीकृत) कर्मचारी सेवा नियमावली, 2019 के नियम 2 के अनुसार, नगरपालिका परिषदों के अधिशासी अधिकारी (श्रेणी 2 एवं श्रेणी 3) के पद पर पदोन्नति, विभाग की वरिष्ठता सूची में वरिष्ठता और कर्मचारी की पात्रता के अधीन क्रमशः सात और आठ वर्ष की निरंतर सेवा की अवधि पूरी होने पर आधारित होगी। इसके अतिरिक्त नगर पंचायतों में अधिशासी अधिकारी की नियुक्ति उत्तराखण्ड लोक सेवा आयोग के माध्यम से की जाएगी।

नगरपालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में तैनात अधिशासी अधिकारियों के संबंध में वेबसाइट पर उपलब्ध सूचना एवं शहरी विकास विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचना की जाँच के दौरान प्रकाश में आया कि नियमित अधिशासी अधिकारियों के अतिरिक्त, विभाग द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में विभिन्न संवर्गों जैसे स्वच्छता निरीक्षक, लिपिक, कर संग्रहकर्ता/अधीक्षक, वरिष्ठ सहायक से संबंधित कर्मचारियों एवं प्रतिनियुक्त कर्मचारी को भी अधिशासी अधिकारी का प्रभार दिया गया था। आगे, नगरपालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों में तैनात प्रभारी अधिशासी अधिकारियों की अपने संवर्ग की वरिष्ठता सूची के साथ क्रॉस सत्यापन में पाया गया कि संबन्धित संवर्गों में भी वरिष्ठता के आधार पर तैनाती का पालन नहीं किया गया था। अतः अधिशासी अधिकारी का प्रभार किसी भी मानदण्ड का पालन किए बिना रेण्डम आधार पर दिया गया था।

शहरी विकास विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि प्रभारी अधिशासी अधिकारियों की नियुक्ति नियमित अधिशासी अधिकारियों की अत्याधिक कमी के कारण की गई थी तथा जैसे ही अधिशासी अधिकारियों के पद नियमित आधार पर भरे जाएंगे, प्रभारी अधिशासी अधिकारियों का प्रत्यावर्तन कर दिया जाएगा। तथापि, विभाग अधिशासी अधिकारी की नियुक्ति के लिए नीति/मापदण्डों पर मौन था। यह इंगित करता है कि प्रभारी अधिशासी अधिकारियों की नियुक्ति रेण्डम/तदर्थ आधार पर की जा रही थी।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि टिप्पणी का संज्ञान लिया गया है।

5.5.2 नगर पंचायत भगवानपुर में मानव संसाधन

राज्य सरकार ने फरवरी 2014 में नगर पंचायत भगवानपुर का गठन किया। दिसंबर 2020 तक, पंचायत में सभी पद इसकी स्थापना की तिथि से रिक्त पड़े थे। अधिशासी अधिकारी को छोड़कर सभी संवर्गों में कर्मचारी आउटसोर्स द्वारा रखे गए थे।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि केंद्रीकृत कर्मचारियों की मांग राज्य लोक सेवा आयोग और उत्तराखण्ड राज्य कर्मचारी चयन आयोग को प्रेषित की गई है। नियुक्तियाँ होते ही केंद्रीकृत कर्मचारियों की तैनाती कर दी जाएगी।

5.6 वार्षिक स्थानांतरण अधिनियम, 2017 की प्रयोज्यता

उत्तराखण्ड सरकार ने राज्य सरकार के कर्मचारियों के लिए वार्षिक स्थानांतरण अधिनियम, 2017 तैयार किया। इस अधिनियम में राज्य सरकार के कर्मचारियों के स्थानांतरण के लिए नीति का प्रावधान है। अधिनियम की धारा 1(3) में प्रावधान किया गया है कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा इसे शहरी स्थानीय निकायों के लिए भी लागू कर सकती है।

यह पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों में इसके कार्यान्वयन के लिए कोई अधिसूचना जारी नहीं की और इस प्रकार उपर्युक्त अधिनियम शहरी स्थानीय निकायों के लिए लागू नहीं था।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि टिप्पणी का संज्ञान लिया गया है।

5.7 क्षमता विकास

भारत सरकार ने शासन के सभी क्षेत्रों, जिनमें अन्य बातों के साथ-साथ 73वां और 74वां संविधान संशोधन अधिनियम सम्मिलित है, में बदले हुए परिवेश को ध्यान में रखते हुए मानव संसाधनों के विकास की आवश्यकता को महसूस करते हुए जनवरी, 2012 में राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति जारी की। नीति में अन्य बातों के साथ-साथ यह सिफारिश की गई कि प्रत्येक राज्य राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति के आधार पर एक प्रशिक्षण नीति तैयार करेगा। राज्य सरकार द्वारा प्रशिक्षण नीति तैयार नहीं की गई। क्षमता निर्माण एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा व्यक्ति और संगठन अपना कार्य सक्षम रूप से करने के लिए आवश्यक कौशल ज्ञान उपकरण, यंत्र और अन्य संसाधनों को प्राप्त करते हैं, सुधारते हैं और बनाए रखते हैं। यह व्यक्तियों और संगठनों को अधिक क्षमता से कार्य करने में सहायता देता है। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि कर्मचारियों को उनके ज्ञान और कौशल को बढ़ाने के लिए प्रशिक्षण नहीं दिया गया था।

बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान निदेशक, शहरी विकास विभाग ने अवगत कराया कि शहरी विकास ने प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान, नैनीताल के साथ समझौता किया है और राज्य शहरी विकास संस्थान नैनीताल में स्थापित करने पर सहमत हो गया है।

5.8 निष्कर्ष

शहरी स्थानीय निकायों अपेक्षित जनशक्ति का समुचित निर्धारण नहीं कर रही थी। शहरी स्थानीय निकायों की प्रत्येक श्रेणी में प्रति हजार आबादी पर कर्मचारियों की संख्या में व्यापक भिन्नता थी। शहरी स्थानीय निकायों में विशेषरूप से महत्वपूर्ण संवर्गों में केन्द्रीकृत कर्मचारियों की कमी भी देखी गई। केन्द्रीकृत कर्मचारियों की अत्याधिक कमी दर्शाती है कि सरकार शहरी स्थानीय निकायों के कार्मिकों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे रही है। इसके अतिरिक्त, अधिशासी अधिकारी का प्रभार विभिन्न संवर्गों अर्थात् स्वच्छता निरीक्षक, लिपिक, कर संग्रहकर्ता/अधीक्षक, वरिष्ठ सहायक के कर्मचारियों को नीति या मानदंड तैयार किए बिना रेण्डम आधार पर दिया गया था। अतः शहरी स्थानीय निकायों की अनुश्रवण एवं निर्णय लेने की क्षमता अत्यधिक प्रभावित होने की संभावना है। नगर पंचायत भगवानपुर में इसकी स्थापना से ही सभी पद रिक्त थे। अधिशासी अधिकारी को छोड़कर सभी संवर्गों में कर्मचारी आउटसोर्स लिए गए थे।

राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों में वार्षिक स्थानांतरण अधिनियम, 2017 लागू नहीं किया। राज्य सरकार ने राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति के आधार पर प्रशिक्षण नीति तैयार नहीं की। परिणामस्वरूप, शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की क्षमता विकास को बढ़ाने के लिए नियोजित एवं नियमित प्रशिक्षण नहीं दिया जा रहा था।

5.9 अनुशंसाएं

राज्य सरकार प्रत्येक शहरी स्थानीय निकायों के कार्यभार का वैज्ञानिक रूप से आकलन कर सकती है और तदनुसार मानव संसाधन स्वीकृत कर सकती है। विभाग प्रभारी अधिशासी अधिकारी की नियुक्ति के लिए नीति/मानदण्ड तैयार कर सकता है। महत्वपूर्ण रिक्त पदों को भरा जा सकता है।