

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

*डॉ. पूनम सिंह

सारांश

“स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध” उ.प्र. राज्य का अध्ययन है उ.प्र. में एकीकृत कार्मिक प्रणाली के अन्तर्गत 1966 से नगर सेवाओं की एक अत्यधिक व्यापक योजना अंगीकार कर ली गयी है। सभी नगर कर्मचारियों को 19 सेवाओं में संगठित किया गया है। इन सेवाओं में 76 श्रेणियां हैं। उ.प्र. ने अपने नगर पालिका अधिनियम, 1916 और नगर निगम अधिनियम, 1959 को संशोधित करते हुए सन् 1964 में नगरीय सेवाओं को केन्द्रित कर दिया है।

उत्तर प्रदेश पालिका (केन्द्रीकृत) सेवाओं की 65 श्रेणियां नगर पालिका कर्मचारियों की हैं जिसमें 23 सेवायें सम्मिलित हैं। इनमें प्रशासनिक एवं तकनीकी पक्ष भी शामिल किये गये हैं। नगरीय प्रशासन के कार्मिकों का वर्तमान अध्ययन केवल केन्द्रीकृत सेवाओं तक ही सीमित है।

प्रस्तावना –

संविधान के अनुसार स्थानीय शासन राज्यों का उत्तरदायित्व है, इसलिए नगर निकायों के कर्मचारी वर्ग के सम्बन्ध में विविध परिपाटियां और प्रणालियां प्रचलित हैं। किन्तु उन सबको तीन वर्गों में समूहीकृत किया जा सकता है।

1. पृथक कार्मिक प्रणाली जिसके अन्तर्गत प्रत्येक स्थानीय शासन अपने कर्मचारियों को नियुक्त करता तथा उनकी व्यवस्था करता है।
2. एकीकृत स्थानीय शासन सेवा, जिसके अन्तर्गत स्थानीय निकायों के कुछ अथवा सभी कर्मचारी संवर्गों की पूरे राज्य के लिए एक सेवा होती है, राज्य सरकार सेवा का प्रशासन तथा नियंत्रण करती है और कर्मचारियों का स्थानान्तरण स्थानीय निकायों के बीच ही हो सकता है।
3. समन्वित सेवा, जिसके अन्तर्गत राज्य सरकार का कर्मचारी वर्ग तथा स्थानीय शासन का कर्मचारी वर्ग एक ही सेवा का अंग होते हैं, और स्थानान्तरण स्थानीय निकायों के बीच ही नहीं, बल्कि राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के बीच भी किये जा सकते हैं। किसी भी राज्य ने ऐसा नहीं किया कि कर्मचारी वर्ग की किसी एक प्रणाली को अपना लिया हो और अन्य सब प्रणालियों का पूर्ण बहिष्कार कर दिया हो, किन्तु पृथक कार्मिक प्रणाली ही सबसे अधिक प्रचलित है।

शोध तकनीक-

प्रस्तुत शोध पत्र “स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध” का अध्ययन है। शोध पत्र में प्रयुक्त सामग्रियां एवं जानकारियां नगर निगमों, नगर पालिकाओं एवं स्थानीय निकाय निदेशालय, लखनऊ उ.प्र. के अधिकारियों एवं कर्मचारियों से व्यक्तिगत साक्षात्कार एवं अभिलेखों से संकलित की गयी है। जो प्राथमिक स्रोत रहे हैं।

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह

द्वितीयक स्रोतों में उ.प्र. शासन का नगर विकास विभाग का कार्य विवरण, प्रकाशित तथा अप्रकाशित पत्र-पत्रिकाओं, विज्ञप्तियों, पुस्तकों एवं अन्य स्रोतों से प्राप्त सूचनाओं को सम्मिलित किया गया है।

अध्ययन क्षेत्र –

स्थानीय निकायों की प्रबंधकीय एवं सेविवर्गीय संरचना का अध्ययन करना

अध्ययन के वर्षों में नगर निगमों तथा नगर पालिकाओं के क्रियाकलापों की समीक्षा की गयी है। मेरा शोध पत्र एक उपयोगी एवं महत्वपूर्ण कार्य सिद्ध हो इसके लिए मेरा अथक प्रयास रहा है, किन्तु शोध के दौरान धन एवं समय बन्धन की सीमा को अनदेखा नहीं किया जा सकता है।

उत्तर प्रदेश में एकीकृत कार्मिक प्रणाली के अन्तर्गत 1966 से नगर सेवाओं की एक अत्यधिक व्यापक योजना अंगीकार कर ली गयी है। सभी नगर कर्मचारियों को 19 सेवाओं में संगठित किया गया है। इन सेवाओं में 76 श्रेणियां हैं जिनमें उच्चतम प्रशासनिक तथा तकनीकी अधिकारियों से लेकर लिपकीय पक्ष में प्रधान लिपिक तथा तकनीकी पक्ष में ओवर सियर और सफाई निरीक्षक तक सम्मिलित है। इन सेवाओं में प्रशासन, चिकित्सा, लोक स्वास्थ्य, अभियन्त्रण, जल-कल, वृक्षारोपण, लेखा-परीक्षण से सम्बन्धित प्रवर तथा अधीन संवर्ग और शिक्षा के अधीक्षक तथा महिला अधीक्षक सम्मिलित हैं।

इसके अतिरिक्त, लोक स्वास्थ्य अधिकारियों की एक समन्वित सेवा भी है जो 1927 से चली आ रही है। स्वास्थ्य अधिकारी राज्य की चिकित्सात्मक स्वास्थ्य सेवा के सदस्य होते हैं और उनका वेतन भी राज्य की धन-निधि से ही दिया जाता है।

पूर्व में नगर पालिका उन्हें केवल यातायात भत्ता देती थी। चूंकि राज्य में डाक्टरों की कमी थी अतः सरकार ने स्थानीय सत्ता को जहां आवश्यक हो, स्वास्थ्य अधिकारियों को नियुक्त करने की अनुमति दी।

स्वतंत्रता के पश्चात् नगरीय स्थानीय सरकार को अपनी आवश्यकता के अनुसार कर्मचारी वर्ग को नियुक्त करने का अधिकार दिया गया। उस समय सेविवर्गीय प्रशासन की पृथक कार्मिक प्रणाली प्रचलन में थी। जुलाई 1966 में, कुछ उच्च स्तर श्रेणी को केन्द्रीकृत किया गया। इसी प्रकार कुछ अन्य श्रेणियों एवं सेवाओं को केन्द्रीकृत श्रेणी में सम्मिलित किया गया। अतः नये नियमों के अनुसार, एकीकृत व्यवस्था में विभिन्न श्रेणी के अधिकारियों को केवल राज्य के नगरीय स्थानीय निकायों में नियुक्त किया जा सकता था। चयन, हस्तांतरण एवं पदोन्नति के अधिकार राज्य सरकार के अधिकार क्षेत्र में आते थे।

केन्द्रीकृत श्रेणी के कुछ अधिकारी नगरीय स्थानीय निकाय निदेशालय के नियंत्रण में आते थे। केन्द्रीकृत श्रेणी के अन्तर्गत आने वाली सेवाओं में नियुक्ति के लिए राज्य सरकार द्वारा राज्य लोक सेवा आयोग को प्रस्तावित किया गया। इन श्रेणियों के वेतन एवं भत्ते उस स्थानीय निकाय द्वारा दिए जायेंगे जहां इनकी नियुक्ति होगी। बर्खास्तगी या सेवा समाप्ति या श्रेणी में कमी करने करने सम्बन्धी अधिकार राज्य सरकार के पास थे।

वर्तमान समय में, अधिकारी संवर्ग सेवाओं में नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा राज्य लोक सेवा आयोग के माध्यम से की जायेगी जब कि तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी (Class III and Class IV) के कर्मचारियों की नियुक्ति स्थानीय सरकार द्वारा की जाती है। नगर निगम में यह अधिकार मुख्य नगर अधिकारी (Municipal Commissioner) के अधिकार क्षेत्र में आता है। जबकि नगरपालिका परिषद एवं नगर पंचायत में तृतीय श्रेणी के कर्मचारी की नियुक्ति अध्यक्ष द्वारा एवं चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारी की नियुक्ति अधिशासी अधिकारी द्वारा की जाती है।

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह

नगर निगम एवं नगरपालिका के कर्मचारी विभिन्न प्रकार के कार्यों जैसे—प्रशासकीय, तकनीकी, प्रबंधकीय एवं सामान्य कार्यों को करते हैं, कुछ कर्मचारियों के पास विशिष्ट कार्य जैसे—जनस्वास्थ्य, अभियन्त्रण (इंजीनियरिंग) एवं नगर नियोजन, आदि होते हैं। कुछ सरकारी कर्मचारी नगर निगम एवं नगर पालिका का प्रतिनिधित्व करते हैं। यह सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों में होते हैं और अलग-अलग वेतन प्राप्त करते हैं। नगरीय प्रशासन विभिन्न सेवाओं और कार्यों का निष्पादन करते हैं।

कार्यों के आधार पर नगरपालिका एवं नगर निगम को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है।

स्थानीय सरकार सेवा

स्थानीय सरकार सेवाओं में केन्द्रीय सेवा एवं राज्य सेवा के विभिन्न कर्मचारी सम्मिलित हैं। इस सेवा में सभी उच्च एवं मध्यम प्रशासनिक, तकनीकी एवं पर्यवेक्षक श्रेणी के पद रखे जाते हैं। इसमें मुख्य नगर अधिकारी (Municipal Commissioner) केन्द्र सरकार द्वारा या राज्य सिविल सेवा से आते हैं जो लगातार कार्य करते हैं। उसके सेवा नियम, सेवा सम्बन्धी कार्य एवं सेविवर्गीय प्रबंध सम्बन्धी कार्य राज्य सरकार द्वारा संचालित किये जाते हैं। इन अधिकारियों की सेवायें कुछ निर्धारित समय के लिए ली जाती हैं इस समय के पूर्ण होने पर वे राज्य सरकार द्वारा निर्धारित अपने विभागों में लौट जाते हैं। राज्य सरकार के विभिन्न श्रेणियों के अधिकारियों का विस्तृत वर्णन इस प्रकार है जो नगर निगम/ नगरपालिकाओं के विभिन्न विभागों में कार्य करते हैं।

- | | | |
|----------------------|------------------------|--------------------------|
| 1. मुख्य नगर अधिकारी | 2. उप नगराधिकारी | 3. अतिरिक्त नगर आयुक्त |
| 4. कर अधीक्षक | 5. कर निर्धारण अधिकारी | 6. सहायक कर अधीक्षक |
| 7. मूल्यांकन अधिकारी | 8. सम्पत्ति अधिकारी | 9. भूमि अधिग्रहण अधिकारी |

अभियन्त्रण सेवा की श्रेणी में निम्नलिखित शामिल है :-

मुख्य अभियन्ता (Chief Engineer/City Engineer)

1. अधीक्षण अभियन्ता (Superintending Engineer)
2. अधिशासी अभियन्ता (Executive Engineer)
3. सहायक अभियन्ता (Assistant Engineer)

चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवा की श्रेणी में :-

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| 1. चिकित्सा अधिकारी | 2. अतिरिक्त चिकित्साधिकारी |
| 3. सहायक चिकित्साधिकारी | 4. मुख्य पशु चिकित्साधिकारी |

इसी प्रकार नगर नियोजन में शामिल है :-1. Chief Planner 2. Asstt. City Planners

उपरोक्त सभी पद राजपत्रित पद (Gazetted post) है एवं अराजपत्रित पद (Non-gazetted post) जैसे –Assistant Licence Officer, Assistant Public Relation officer and conservancy officer आदि भी स्थानीय सरकार सेवा में शामिल है।

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह

अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत जब तक ये नगर निगम/नगरपालिका में कार्य करते हैं इन सभी अधिकारियों को स्थानीय शासन के कर्मचारी के तौर पर माना जाता है। इनके नियुक्ति, सेवा समाप्ति, स्थानान्तरण एवं अनुशासन सम्बन्धी नियंत्रण पर राज्य सरकार का अधिकार होता है।

वर्गीकरण

उत्तर प्रदेश राज्य में कर्मचारियों की दो विस्तृत श्रेणियां बनायी गयी है। 1. केन्द्रीकृत सेवायें, 2. गैर केन्द्रीकृत सेवायें। अन्य राज्यों में वर्गीकरण की योजना भिन्न प्रकार की है जिसमें राज्य सेवाएं और सहायक सेवाएं सम्मिलित हैं तथा इनके विभाजन का आधार प्रत्येक सेवा द्वारा किए गए कार्य की प्रकृति होती है इनमें प्रथम सेवा उच्च (superior) तथा दूसरी सहायक (subordinate) है। उच्च एवं सहायक सेवाओं के कार्यों के विभाजन के आधार को बहुत स्पष्ट और विवेक पूर्ण समर्थन प्राप्त नहीं है। राज्य सिविल सेवाओं में बड़ी संख्या में विविध सेवायें सम्मिलित होती हैं जिनसे वर्ग चेतना (class consciousness), व्यावसायिक चेतना (professional) एवं सेवा चेतना (service consciousness) का सृजन सेवा धारकों में हो जाता है। इसके अतिरिक्त राज्य स्तरीय वर्गीकरण प्रणाली वास्तविक प्रकार के कार्य संपादन को एवं कार्य की प्रकृति को स्पष्ट रूप से प्रतिबिंबित नहीं करती। यह भी स्पष्ट नहीं हो पाता कि सेवा की प्रकृति प्रशासनिक है अथवा सचिवीय है, तकनीकी है अथवा कार्यकारिणी। इन विविध प्रकार की संपादित सेवाओं के प्रकार्यों का विभाजन वैज्ञानिक सिद्धांतों के आधार पर किया गया प्रतीत नहीं होता।

नगरीय कार्मिक :- एक विश्लेषण

राज्य में नगरीय स्थानीय निकाय हैं। नगरीय स्थानीय निकायों के कुल योग में नगर पंचायतों का एक बड़ा भाग है इसमें नगरपालिका परिषदों का 11% हैं। इन नगरीय स्थानीय निकायों की जनसंख्या 1.67 करोड़ है तथा भौगोलिक क्षेत्रफल 3,279 वर्ग किलोमीटर है नगरपालिक परिषदों में जनसंख्या का बड़ा भाग सम्मिलित है जबकि नगर निगमों में जनसंख्या का अपेक्षाकृत कम प्रतिशत है इसी प्रकार कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में नगरपालिका परिषदों द्वारा घिरा क्षेत्रफल कुल क्षेत्रफल का 39.26% है इसके साथ ही नगर पंचायतों के अन्तर्गत आने वाला भौगोलिक क्षेत्रफल 33.38% है।

उत्तर प्रदेश में नगरीय स्थानीय निकायों से संबंधित स्थानीय निकाय निदेशालय, लखनऊ की सूचना के आधार पर 92177 कर्मचारी हैं तथा कर्मचारियों का एक बड़ा भाग नगर पालिका परिषदों में कार्यरत है जो 46% है। नगर निगमों में कार्यरत कार्मिकों का भी एक बड़ा भाग आंकलित किया गया है जो 43.63% है। यह महत्वपूर्ण तथ्य है कि 60% कर्मचारी स्वास्थ्य एवं स्वच्छता विभाग में कार्य करते हैं। जबकि सामान्य कर्मचारियों का प्रतिशत 40 आंका गया है स्वास्थ्य एवं स्वच्छता में कार्यरत कर्मचारियों की अधिकांश संख्या नगरपालिका परिषदों में लगी है जो 45.97% है इसके साथ ही नगर निगमों में लगे कर्मचारियों का प्रतिशत 43.58 है। सामान्य कर्मचारियों की 36,817 संख्या में अधिकांश नगर पालिका परिषदों में काम करते हैं जिनका प्रतिशत 46.08 है। नगर निगमों में सामान्य कर्मचारियों का 43.69% भाग काम करता है।

इन कार्मिकों को उत्तर प्रदेश पालिका सेवा की श्रेणी में रखा जाता है। कुल कर्मचारियों का 60% भाग पुरुषों का है। इसमें से केवल 4.38% कर्मचारी केन्द्रीकृत सेवाओं की श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं। केन्द्रीकृत सेवाओं की श्रेणी के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों की कुल संख्या 4037 है। 95.62% कर्मचारी गैर-केन्द्रीकृत वर्ग के है। यह तथ्य चौंकाने वाला है कि 80.15% अधिकारी प्रोन्नति का अवसर नहीं पा सकें। प्रशासनिक अधिकारियों के संबंध में यह तथ्य अत्यधिक स्पष्ट एवं प्रभावी रहा 93.10% प्रशासनिक अधिकारियों को कोई प्रोन्नति नहीं मिली। तकनीकी

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह

अधिकारियों के संबंध में यह स्थिति 77.78% रही मात्र 9.16% उत्तरदाताओं ने प्रतिवेदित किया कि उन्हें एक ही बार प्रोन्नति का अवसर मिला। 8.36% (131 अधिकारियों में से 11) अधिकारियों को दो बार प्रोन्नति का अवसर मिला प्रोन्नतियों के कम अवसर होने के कारण अधिकांश उत्तरदाता 62.5% प्रचलित प्रोन्नति की प्रक्रिया प्रणाली से असंतुष्ट थे। अधिकारियों द्वारा सुझायी गयी प्रोन्नति प्रक्रिया में राजनीतिक हस्तक्षेप को कम करने के पक्ष पर जोर दिया गया। सुझाव में यह व्यक्त किया गया कि विभागीय प्रोन्नतियां दी जायें और प्रोन्नति का आधार केवल वरिष्ठता को रखा जाये।

निष्कर्ष एवं सुझाव – उत्तर प्रदेश में राज्य स्तर की वर्गीकरण की प्रणाली की मुख्य कमियों को संक्षिप्त रूप में निम्नांकित प्रकार से व्यक्त किया जा सकता है।

1. यह वर्गीकरण व्यक्तियों के सर्वोत्तम प्रयोग को अवरुद्ध करता है जिससे वे अपने नये कार्यों के साथ अनुकूलन नहीं कर पाते।
2. एक वर्गीकरण प्रणाली में जहां वास्तविक कार्यप्रणाली एवं कार्य की प्रकृति का उचित प्रतिबिम्बन नहीं होता वहां मुख्य शक्ति की आवश्यकता एक समयावधि में कितनी होगी इसका आकलन सरलता से और उचित रूप से नहीं किया जा सकता है।

इसी प्रकार, उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाने में कठिनाई होती है। क्योंकि विभिन्न श्रेणियों के कार्मिकों को प्रशिक्षित करना पड़ता है। अन्ततः यह वर्गीकरण इस तथ्य को स्पष्ट नहीं कर पाता कि वे लोग जो गैर तकनीकी क्षेत्र में कार्य कर रहे हैं उनकी पदोन्नति और स्थानान्तरणों की श्रंखला क्या और कैसी होगी।

उ.प्र. में स्टाफिंग प्रतिरूप पर आवश्यक एवं अपेक्षित ध्यान नहीं दिया जा रहा है। इस संबंध में न तो राज्य सरकार कोई समुचित ध्यान दे रही है और न नगरपालिकायें ही जिससे उनका कार्य संपादन अपेक्षाओं के अनुरूप न होकर अल्प है।

कार्यकुशल और प्रभावी प्रबंधन व्यवस्था एवं नगर प्रशासन, नगरपालिका कार्मिकों की समुचित प्रणाली के लिए आवश्यक है कि इन्हें अधिकाधिक उपयोगी बनाया जाये। समुचित मानवशक्ति नियोजन एवं मानव संसाधन विकास के द्वारा इसे सुनिश्चित किया जा सकता है।

*वाणिज्य
छत्रपति शाहूजी महाराज विश्वविद्यालय,
कानपुर, (उत्तर प्रदेश)

Bibliography

1. अवस्थी एवं अवस्थी : "भारतीय प्रशासन", लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, 2002
2. Barthwal, C.P. : "Public Administration in India". Ashish Publishing House, New Delhi, 1993
3. Bhatia, S.K. : "Principles and Techniques of personnel management", Deep & Deep Publication, Delhi, 1986

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह

4. Lallan Prasad : “Personnel management and Industrial Relations in the public sector”, Progressive corporation, Bombay, 1973
5. Maheswari, S.R. : “Local government in India”, Lakshmi Narain Agarwal, Agra, 2000
6. मिश्रा, विवेक: “उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959”, हिन्द पब्लिशिंग हाउस, इलाहाबाद, 2004
7. राय, कमलकृष्ण : “उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम”, एलिया ला एजेन्सी, इलाहाबाद, 2004
8. Rao, A.A. : “Personnel management and municipal administration in India”, Ashish Publishing House, Delhi, 1985

स्थानीय निकायों में सेविवर्गीय प्रबंध-विश्लेषण

डॉ. पूनम सिंह