

अध्याय VI - शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

सारांश

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधनों को तीन समूहों में वर्गीकृत किया गया है, केन्द्रीकृत सेवाएं, अकेन्द्रीकृत सेवाएं और स्वच्छता सेवाएं। शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के लिए पदों की स्वीकृति, परिलब्धियाँ आदि तय करने के अधिकार राज्य सरकार के पास निहित थे और विभिन्न सेवाओं के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं थी। राज्य सरकार द्वारा अकेन्द्रीकृत सेवाओं एवं स्वच्छता सेवाओं के कर्मचारियों के लिए कोई सेवा नियमावली नहीं बनाई गयी थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा स्वच्छता सेवाओं के कर्मचारियों के लिए सेवानिवृत्ति लाभ के नियम भी नहीं बनाए गए थे।

मार्च 2020 तक केन्द्रीकृत सेवाएं, अकेन्द्रीकृत सेवाएं और स्वच्छता सेवाओं के अंतर्गत मानव संसाधन में क्रमशः 34.33 प्रतिशत, 29.95 प्रतिशत और 43.06 प्रतिशत की कमी थी। नमूना-जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में जलापूर्ति सेवाओं और स्वच्छता सेवाओं से सम्बंधित मानव संसाधन में क्रमशः 34 प्रतिशत एवं 43 प्रतिशत की कमी थी। इसके कारण इन सेवाओं में सेवा स्तर बेंचमार्क का अनुपालन नहीं हुआ।

6.1 शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

किसी भी कार्य के निर्वहन को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त और योग्य मानव संसाधन की उपलब्धता सर्वोपरि है। हस्तांतरित कार्यों को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रभावी ढंग से तभी किया जा सकता है जब उन्हें पर्याप्त मानव संसाधन प्राप्त हो और मानव संसाधनों की नियुक्ति पर उनका नियंत्रण हो। अग्रेतर, कार्मिकों का पर्याप्त हस्तांतरण स्वयं के राजस्व के संग्रह में सुधार, हस्तांतरित धन का उपयोग और हस्तांतरित कार्यों को इच्छित सीमा तक पूर्ण करने हेतु आवश्यक है।

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधनों को तीन समूहों में वर्गीकृत किया गया है, केन्द्रीकृत सेवाएं, अकेन्द्रीकृत सेवाएं और स्वच्छता सेवाएं। प्रत्येक समूह की स्थापना और प्रशासन संबंधी प्राविधानों का विवरण निम्नानुसार है:

केन्द्रीकृत सेवाएं

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 112ए और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 69बी, ऐसे अधिकारियों और सेवकों की एक या एक से अधिक केन्द्रीकृत सेवाओं के सृजन के लिए राज्य सरकार को ऐसी किसी सेवा में नियुक्त व्यक्तियों की भर्ती की पद्धति, सेवा की शर्तें आदि निर्धारित करने का अधिकार देती है, जो राज्य में नगर निगम या नगर निगम, नगर पालिका परिषद, नगर पंचायत और जल संस्थानों सभी के लिए समान है। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश जल आपूर्ति एवं सीवरेज अधिनियम, 1975 में भी जल संस्थानों के लिए केन्द्रीकृत सेवाओं की स्थापना का प्राविधान किया गया है।

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में, राज्य सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश नगर पालिका केन्द्रीकृत सेवा

नियम, 1966 के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों के लिए 23 सामान्य सेवाओं¹ का सृजन किया गया था। इसके प्राविधानों के अनुसार, केन्द्रीकृत सेवा के संबंध में पदों की स्वीकृति, भर्ती, स्थानांतरण, तैनाती, अनुशासनात्मक कार्यवाही और भर्ती के लिए पात्रता, सेवा शर्तों और परिलब्धियों आदि निर्धारित करने के संबंध में शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित थीं, हालांकि, कुछ संवर्गों के भर्ती, स्थानांतरण, तैनाती, अनुशासनात्मक कार्यवाही आदि के संबंध में शक्तियाँ निदेशक को प्रत्यायोजित किया गया था।

इसके अलावा, राज्य सरकार द्वारा केन्द्रीकृत सेवा के लिए पेंशन, ग्रेच्युटी आदि से संबंधित मामलों के नियमन के लिए उत्तर प्रदेश नगर पालिका (केन्द्रीकृत सेवाएं) सेवानिवृत्ति लाभ नियम 1981 बनाया गया और निदेशक (स्थानीय निकाय) को केन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के लिए सेवानिवृत्ति लाभ स्वीकृत करने के लिए सक्षम प्राधिकारी के रूप में नामित किया गया था।

अग्रेत्तर, उत्तर प्रदेश नगर पालिका केन्द्रीकृत सेवा नियम, 1966 के प्राविधानों के अनुसार, मंडल के भीतर स्थित एक शहरी स्थानीय निकाय से दूसरे शहरी स्थानीय निकाय में केन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के स्थानांतरण के लिए मंडलायुक्त को भी अधिकृत किया गया था। तथापि, केन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के स्थानांतरण-पोस्टिंग में जिला मजिस्ट्रेट की कोई भूमिका नहीं थी और राज्य सरकार ने जिलाधिकारियों को अधिशासी अधिकारी के रिक्त पद का प्रभार किसी अन्य अधिशासी अधिकारी या उप जिला मजिस्ट्रेट को स्वयं प्रदान करने के लिए भी प्रतिबंधित (दिसंबर 2017) किया था। इस तथ्य के बावजूद, लेखापरीक्षा में राज्य सरकार के अनुमोदन के बिना जिला मजिस्ट्रेट द्वारा अधिशासी अधिकारी के रिक्त पदों का प्रभार प्रदान करने के दृष्टांत² देखे गए जो शहरी स्थानीय निकाय के मामलों में जिला प्राधिकारियों के अनावश्यक हस्तक्षेप को दर्शाता है।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकाय का केन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों पर कोई नियंत्रण नहीं था। तथापि, यदि परिषद द्वारा इस संबंध में कोई विशेष प्रस्ताव पारित किया गया हो, तो शहरी स्थानीय निकाय केन्द्रीकृत सेवा के किसी भी कर्मचारी के स्थानांतरण के लिए राज्य सरकार से अनुरोध कर सकती हैं।

अकेन्द्रीकृत सेवाएं

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 106 एवं उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 71 और 74 में शहरी स्थानीय निकायों के लिए अकेन्द्रीकृत सेवाओं के सृजन का प्रावधान है, जिसमें शहरी स्थानीय निकायों के समूह 'ग' और 'घ' संवर्ग के स्थायी कर्मचारियों के आवश्यक कर्तव्यों का निर्वहन सम्मिलित है। जबकि अकेन्द्रीकृत सेवा के पदों की स्वीकृति, परिलब्धियाँ आदि तय करने की शक्तियाँ राज्य सरकार के पास थीं, अकेन्द्रीकृत सेवा की नियुक्ति, अनुशासनात्मक कार्यवाही, सेवा शर्तों और पात्रता आदि तय करने का अधिकार महापौर/अध्यक्ष को दिया गया था।

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि नवंबर 2021 तक अकेन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के लिए कोई सेवा नियम नहीं बनाए गए थे। तथापि, राज्य सरकार ने अकेन्द्रीकृत सेवा

¹ मुख्य रूप से उत्तर प्रदेश नगर पालिका; प्रशासनिक (वरिष्ठ और अधीनस्थ) सेवाएं, राजस्व (वरिष्ठ और अधीनस्थ) सेवाएं, एलोपैथिक, होम्योपैथिक, आयुर्वेदिक एवं यूनानी के लिए चिकित्सा और स्वास्थ्य (पुरुष और महिला) सेवाएं; सार्वजनिक स्वास्थ्य सेवाएं, पशु चिकित्सा सेवाएं, सिविल, यांत्रिक एवं यातायात के लिए इंजीनियरिंग (वरिष्ठ और अधीनस्थ) सेवाएं; वृक्षारोपण (वरिष्ठ और अधीनस्थ) सेवाएं, लेखापरीक्षा और लेखा सेवाएं आदि।

² झॉंसी जनपद में।

के कर्मचारियों की पेंशन, ग्रेच्युटी आदि से संबंधित मामलों को नियंत्रित करने के लिए उत्तर प्रदेश नगर पालिका (अकेन्द्रीकृत सेवाएं) सेवानिवृत्ति लाभ नियम 1984 बनाया था (अक्टूबर 1984), परन्तु अकेन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के लिए सेवानिवृत्ति का लाभ स्वीकृत करने के लिए मंडलायुक्त को सक्षम प्राधिकारी के रूप में नामित किया गया था।

यह भी देखा गया कि राज्य सरकार ने केन्द्रीकृत सेवा और अकेन्द्रीकृत सेवा दोनों के ग्रुप 'ग' संवर्ग के उम्मीदवारों के चयन के लिए उत्तर प्रदेश अधीनस्थ सेवा चयन आयोग को अधिकृत किया (मार्च 2015)। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने कर्मचारियों के ग्रुप 'घ' संवर्ग की भर्ती को भी समाप्त कर दिया (सितंबर 2010)।

इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों में अकेन्द्रीकृत सेवा से संबंधित मामलों के प्रबंधन में स्वायत्तता का अभाव था। इसके अतिरिक्त, सेवा नियमों के अभाव में, अकेन्द्रीकृत सेवा के कर्मचारियों के लिए पदोन्नति, स्थानांतरण, अनुशासनात्मक कार्रवाई आदि की प्रक्रिया भी निर्दिष्ट नहीं की गई थी।

स्वच्छता सेवाएं

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 106 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 75 ने नगर आयुक्त/अधिशाली अधिकारी को वातावरण संरक्षण के उद्देश्य से स्थायी कर्मियों (सफाई कर्मचारी आदि) को नियुक्त करने के लिए अधिकृत किया था। जबकि स्वच्छता सेवाओं के पदों की स्वीकृति, परिलब्धियों आदि से संबंधित शक्तियाँ राज्य सरकार के पास थीं, और नियुक्ति का अधिकार, अनुशासनात्मक कार्रवाई, सेवा शर्तों और पात्रता आदि को तय करने का अधिकार नगर आयुक्त/अधिशाली अधिकारी को प्रदान किया गया था।

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि अकेन्द्रीकृत सेवा की तरह, स्वच्छता सेवा के कर्मचारियों के लिए कोई सेवा नियम नहीं बनाए गए थे और इसके अतिरिक्त, स्वच्छता सेवा के लिए सेवानिवृत्ति लाभ नियम भी नहीं बनाए गए थे। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने स्वच्छता सेवा के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती पर रोक लगा दी थी (जून 2002) और शहरी स्थानीय निकायों को सेवा प्रदाताओं से आउटसोर्सिंग के माध्यम से मानवशक्ति प्राप्त कर स्वच्छता सेवाएं प्रदान करने का निर्देश दिया गया था (दिसंबर 2010)। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा राज्य के 630 शहरी स्थानीय निकायों के अंतर्गत चालीस हजार सफाई कर्मचारियों की संविदा के आधार पर भर्ती करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को अनुमति दी गयी (जुलाई 2016) और इस उद्देश्य के लिए, नगर निगमों और नगर पालिकाओं में क्रमशः नगर आयुक्त और उप जिला मजिस्ट्रेट की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त समितियों द्वारा चुने गए उम्मीदवारों की सूची को भी राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किया जाना था। यह इंगित करता है कि स्वच्छता सेवा के कर्मचारियों की भर्ती के संबंध में अधिशाली अधिकारी की शक्तियों को भी राज्य सरकार द्वारा दरकिनार किया गया था।

यह भी देखा गया कि संविदा के आधार पर सफाई कर्मचारियों की भर्ती की प्रक्रिया पूरी नहीं की जा सकी थी और शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सेवा प्रदाता से आउटसोर्सिंग के माध्यम से स्वच्छता सेवाओं का प्रबंध किया गया था।

इस प्रकार, स्वच्छता सेवा के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती के संबंध में शहरी स्थानीय निकाय की शक्तियों पर रोक ने शहरी स्थानीय निकाय की स्वायत्तता को प्रभावित किया।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

मानव संसाधनों के प्रबंधन में कमी से संबंधित विषयों पर अनुवर्ती प्रस्तरो में चर्चा की गई है:

6.2 मानव संसाधन की कमी

वर्ष 2015-20³ की अवधि में राज्य में शहरी स्थानीय निकायों की सभी सेवाओं में स्वीकृत पदों, कार्यरत कर्मचारियों एवं रिक्त पदों का विवरण निम्न तालिका 6.1 में दिया गया है:

तालिका 6.1: शहरी स्थानीय निकाय में स्वीकृत पदों के सापेक्ष कार्यरत कर्मचारियों का विवरण

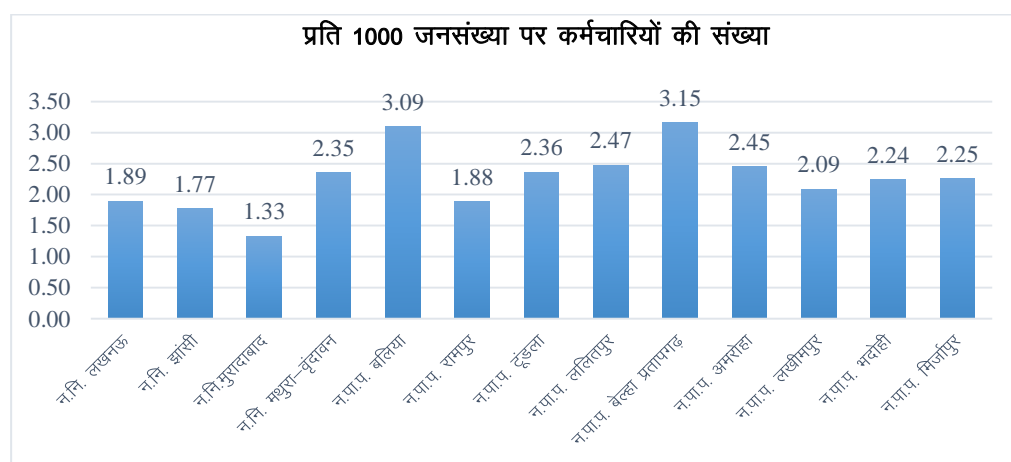
वर्ष	स्वीकृत पद			पद पर कार्यरत कर्मचारी			रिक्त पद (प्रतिशत)		
	केन्द्रीकृत सेवा	अकेन्द्रीकृत सेवा	स्वच्छता सेवा	केन्द्रीकृत सेवा	अकेन्द्रीकृत सेवा	स्वच्छता सेवा	केन्द्रीकृत सेवा	अकेन्द्रीकृत सेवा	स्वच्छता सेवा
2015-16	3276	28969	100957	1660	23362	62898	1616(49.33)	5607(19.36)	38059(37.70)
2016-17	3285	28624	99120	1869	22902	62086	1416(43.11)	5722(19.99)	37034(37.36)
2017-18	3377	28289	101445	2121	22076	60608	1256(37.19)	6213(21.96)	40837(40.26)
2018-19	3544	27948	101702	2376	21135	60038	1168(32.96)	6813(24.38)	41664(40.97)
2019-20	3644	27900	101585	2393	19544	57840	1251(34.33)	8356(29.95)	43745(43.06)

(स्रोत: नगर विकास विभाग का कार्य विवरण)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि मार्च 2020 तक केन्द्रीकृत सेवा, अकेन्द्रीकृत सेवा और स्वच्छता सेवा के अंतर्गत मानव संसाधन में क्रमशः 34.33 प्रतिशत, 29.95 प्रतिशत और 43.06 प्रतिशत की कमी थी।

इसके अतिरिक्त, नमूना-जाँच किए गए शहर आधारित शहरी स्थानीय निकायों में प्रति हजार जनसंख्या पर कर्मचारियों की उपलब्धता और नमूना-जाँच किए गए नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों के स्वीकृत और रिक्त पदों की स्थिति का विस्तृत उदाहरण निम्न चार्ट 6.1 और तालिका 6.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 6.1 नमूना जाँच किये गए शहर आधारित शहरी स्थानीय निकाय में प्रति 1000 जनसंख्या पर मार्च 2020 तक कर्मचारियों की संख्या



³ निगर विकास विभाग द्वारा वर्ष 2020-21 डाटा संकलित करने की प्रक्रिया में है तथा वर्ष 2021-22 के लिए, अभी तक प्रारम्भ नहीं हो सका है।

तालिका 6.2: नमूना जाँच किये गए नगर निगम और नगर पालिका परिषद में मार्च 2020 तक मानव संसाधन की स्थिति

क्र. सं.	शहरी स्थानीय निकाय का नाम	स्वीकृत पद	रिक्त पद	रिक्त पद (प्रतिशत)	संविदा कर्मचारी	प्रति हजार जनसंख्या पर कर्मचारियों की संख्या
नगर निगम						
1	लखनऊ	6105	1915	31.37	1144	1.89
2	झाँसी	767	349	45.50	556	1.77
3	मुरादाबाद	1307	389	29.76	268	1.33
4	मथुरा-वृंदावन	1588	666	41.94	145	2.35
	योग	9767	3319	33.98	2113	1.82
नगर पालिका परिषद						
5	मऊरानीपुर, (झाँसी)	130	58	44.62	59	2.25
6	गुरसराय (झाँसी)	40	15	37.50	34	2.20
7	चिरगांव (झाँसी)	64	30	46.88	9	2.57
8	बलिया	268	18	6.72	73	3.09
9	रसड़ा (बलिया)	58	18	31.03	47	2.67
10	रामपुर	741	305	41.16	163	1.88
11	बिलासपुर (रामपुर)	65	28	43.08	60	2.21
12	स्वार (रामपुर)	61	40	65.57	32	1.65
13	ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद)	68	4	5.88	55	2.70
14	बिलारी (मुरादाबाद)	63	24	38.10	44	2.21
15	दूडला (फिरोजाबाद)	91	35	38.46	63	2.36
16	सिरसागंज (फिरोजाबाद)	84	14	16.67	22	2.86
17	ललितपुर	278	150	53.96	215	2.47
18	बेल्हा (प्रतापगढ़)	262	88	33.59	68	3.15
19	कोसी कलां (मथुरा)	194	66	34.02	33	3.02
20	अमरोहा	406	39	9.61	128	2.45
21	बछरायूं (अमरोहा)	24	0	0.00	27	1.64
22	लखीमपुर (लखीमपुर खीरी)	354	147	41.53	110	2.09
23	पलिया कलां (लखीमपुर खीरी)	53	14	26.42	20	1.43
24	भदोही	156	38	24.36	94	2.24
25	मिर्जापुर	800	324	40.50	52	2.25
	योग	4,260	1,455	34.15	1408	2.31

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि नमूना-जाँच की गई नगर पालिका परिषदों में रिक्त पदों का प्रतिशत नमूना-जाँच किये गए नगर निगमों की तुलना में अधिक था, तथापि, 14 नमूना-जाँच किए गए नगर पालिका परिषदों⁴ में रिक्त पदों से अधिक संविदा कर्मचारियों की भर्ती किये जाने के कारण प्रति 1000 जनसंख्या मानव संसाधन की उपलब्धता नगर निगम से बेहतर थी। अग्रेतर, नमूना जाँच की गई नगर पंचायतों में स्वीकृत पदों के सापेक्ष रिक्ति 33 प्रतिशत थी एवं 135 रिक्त पदों के विरुद्ध 393 संविदा कर्मचारी (100 प्रतिशत से अधिक) तैनात थे जैसा कि **परिशिष्ट-XII** में वर्णित है।

यह भी देखा गया कि नमूना-जाँच किए गए किसी भी शहरी स्थानीय निकायों में, कार्यों के हस्तांतरण के साथ पदाधिकारियों को शहरी स्थानीय निकायों में स्थानांतरित नहीं किया गया था, जिसने शहरी स्थानीय निकायों में मानव संसाधन की स्थिति को और बाधित किया।

⁴ मऊरानीपुर (झाँसी), गुरसराय (झाँसी), बलिया, रसड़ा (बलिया), बिलासपुर (रामपुर), ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद), बिलारी (मुरादाबाद), दूडला (फिरोजाबाद), सिरसागंज (फिरोजाबाद), ललितपुर, अमरोहा, बछरायूं (अमरोहा), पलियाकलां (लखीमपुर खीरी) और भदोही।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

इसी प्रकार नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में चयनित कार्यों एवं गतिविधियों को सम्पादित करने के लिए मानव संसाधन की उपलब्धता में भी कमी थी, जिसकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गई है:

6.2.1 तकनीकी कर्मचारियों की उपलब्धता

सभी विकास कार्यों का उचित और समय पर निष्पादन तथा सभी शहरी बुनियादी ढांचे का उचित रखरखाव तकनीकी कर्मचारियों की उपलब्धता पर निर्भर करता है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि अभियांत्रिकी सेवा (सिविल) के अंतर्गत नमूना जाँच किए गए नगर निगमों तथा नगर पालिका परिषदों में कुल क्रमशः 10 एवं 48 प्रतिशत पद रिक्त थे, जैसा कि **परिशिष्ट-XIII** में वर्णित है। इसके बावजूद, नगर निगम लखनऊ में स्वीकृत पदों के विरुद्ध कर्मचारियों की अधिक⁵ तैनाती थी, जो दर्शाता है कि कर्मचारियों की तैनाती असंगत थी। अग्रेतर, नमूना जाँच की गई नगर पंचायतों में, राज्य सरकार द्वारा अभियांत्रिकी सेवाओं का कोई पद स्वीकृत नहीं किया गया था।

नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायत स्तर पर अभियांत्रिकी सेवाओं के कर्मचारियों की अनुपलब्धता के कारण, राज्य सरकार ने नगर निगम एवं उत्तर प्रदेश जल निगम के अधिशासी अभियंता (जिला/मंडल स्तर पर तैनात) को ऐसे नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत के प्राक्कलन, परियोजना आदि (पाँच करोड़ रुपये तक के व्यय) स्वीकृत करने के लिए अधिकृत किया था (सितम्बर 2014)। अग्रेतर, पाँच करोड़ रुपये से अधिक के व्यय के मामले में, ये शक्तियाँ नगर निगमों और उत्तर प्रदेश जल निगम के मुख्य अभियंता को प्रदान की गई थीं। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आदेशों के विपरीत, नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों ने लोक निर्माण विभाग के अधिशासी अभियंता से अपने आंकलनों का अनुमोदन कराया था।

यह प्रदर्शित करता है कि तकनीकी कर्मचारियों की अनुपलब्धता के कारण, नगर पालिका परिषद एवं नगर पंचायतें अपने कार्यों के निष्पादन के लिए सरकारी विभागों पर निर्भर थीं और इससे विकास कार्यों के क्रियान्वयन में भी विलम्ब हुआ।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

6.2.2 राजस्व सेवाओं में कर्मचारी-वर्ग की कमी

समस्त भवनों एवं भूमि का बिना किसी क्षरण के सम्पत्ति कर का समय पर एवं उचित निर्धारण एवं माँग के अनुसार कर एवं गैर-करों की वसूली सुनिश्चित करने हेतु राजस्व सेवा के कर्मचारियों की उपलब्धता अनिवार्य है। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में, राजस्व सेवाओं के कुल 45 प्रतिशत पद रिक्त थे, जैसा कि **परिशिष्ट-XIV** में वर्णित है और निम्न तालिका 6.3 में संक्षेपित है:

⁵ मुख्य अभियंता के एक स्वीकृत पद, अधिशासी अभियंता के पांच पद, सहायक अभियंता के आठ पद और अवर अभियंता के 18 पद के सापेक्ष दो मुख्य अभियंता; तीन अधिशासी अभियंता, नौ सहायक अभियंता एवं 23 अवर अभियंता पदस्थ थे।

तालिका 6.3: मार्च 2020 तक नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में राजस्व सेवाओं के अंतर्गत मानव संसाधन की स्थिति

पद का नाम	नगर निगम		नगर पालिका परिषद		नगर पंचायत	
	स्वीकृत	तैनात	स्वीकृत	तैनात	स्वीकृत	तैनात
मुख्य कर/कर निर्धारण अधिकारी	4	4	0	0	0	0
कर/राजस्व सहायक अधीक्षक	21	32	10	4	0	0
कर निर्धारण अधिकारी	8	7	4	1	0	0
कर/राजस्व निरीक्षक	107	66	25	19	0	0
कर समाहर्ता	99	59	46	30	20	13
नायब मोहररि	90	13	89	37	0	1
योग	329	181	174	91	20	14

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना)

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि नगर निगम लखनऊ में, मुख्य कर/कर निर्धारण अधिकारी, कर/राजस्व सहायक अधीक्षक एवं कर निर्धारण अधिकारी संवर्ग के अंतर्गत अतिरिक्त कर्मचारी तैनात किया गया था, जिसे कर्मचारियों के उचित बँटवारे के लिए युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता है।

इस प्रकार, राजस्व सेवाओं की मानव संसाधन में कमी और असमान वितरण ने स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व के आरोपण और वसूली में शहरी स्थानीय निकाय की प्रभावकारिता को प्रभावित किया, जैसा कि प्रस्तर संख्या 7.2 में वर्णित है।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

6.2.3 स्वच्छता गतिविधियों के लिए अपर्याप्त कर्मचारी

शहर/कस्बे को साफ रखने के लिए और टोस अपशिष्ट प्रबंधन सहित स्वच्छता गतिविधियों के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त सफाई कर्मियों की उपलब्धता आवश्यक है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में, स्वच्छता गतिविधियों से संबंधित कुल 43 प्रतिशत पद रिक्त थे, जैसा कि परिशिष्ट-XV में वर्णित है और निम्न तालिका 6.4 में संक्षेप में दिया गया है:

तालिका 6.4: मार्च 2020 तक नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में स्वच्छता गतिविधियों के अंतर्गत मानव संसाधन की स्थिति

पद का नाम	नगर निगम		नगर पालिका परिषद		नगर पंचायत	
	स्वीकृत	तैनात	स्वीकृत	तैनात	स्वीकृत	तैनात
सेनेटरी इंस्पेक्टर ⁶	65	63	26	17	0	0
सफाई नायक/हवलदार	177	93	120	97	8	12
सफाई कर्मचारी	10009	5690	4979	2815	992	529
जोनल सेनेटरी अधिकारी	8	6	0	0	0	0
योग	10259	5852	5125	2929	1000	541

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय)

⁶ केन्द्रीकृत सेवा की सार्वजनिक स्वास्थ्य सेवाओं के अन्तर्गत बनाया गया।

इस प्रकार, स्वच्छता गतिविधियों में मानव संसाधन की कमी के कारण ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के सेवा स्तर के बेंचमार्क को प्राप्त नहीं किया जा सका, जैसा कि प्रस्तर संख्या 5.4 में चर्चा की गई है।

अग्रेत्तर, उत्तर प्रदेश स्वास्थ्य नियमावली के प्रावधानों के अनुसार स्वच्छता सुनिश्चित करने के लिए प्रति दस हजार जनसंख्या पर 28 सफाई कर्मचारी आवश्यक थे। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त मानदंडों के आधार पर सफाई कर्मचारियों की संख्या स्वीकृत/संशोधित नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, नमूना-जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में सफाई कर्मचारियों के स्वीकृत पद आवश्यक संख्या से काफी कम थे। आवश्यक सफाई कर्मचारियों का विवरण (2011 की जनसंख्या को ध्यान में रखते हुए), उनके स्वीकृत पद और आउटसोर्सिंग के माध्यम से नियुक्त मानव संसाधन की स्थिति परिशिष्ट-XVI में दी गयी है और संक्षेप में निम्न तालिका 6.5 में दिया गया है:

तालिका 6.5: मार्च 2020 तक नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में सफाई कर्मचारियों का विवरण

शहरी स्थानीय निकायों के प्रकार	मानकों के अनुसार आवश्यक सफाई कर्मचारी	स्वीकृत पद	तैनाती	आउटसोर्सिंग के माध्यम से लगे सफाई कर्मचारियों की संख्या
नगर निगम	13,191	10,009	5,690	8,890
नगर पालिका परिषद	5,100	4,979	2,815	3,209
नगर पंचायत	1,441	992	529	1,122
योग	19,732	15,980	9,034	13,221

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि उत्तर प्रदेश स्वास्थ्य नियमावली के मानदण्डों का पालन नहीं किये जाने के कारण सफाई कर्मचारियों की मनमाने आधार पर आउटसोर्सिंग की गई क्योंकि स्वच्छता कार्य में लगाये गये कुल कर्मी मापदण्डों एवं स्वीकृत पदों से क्रमशः 13 प्रतिशत एवं 39 प्रतिशत अधिक थे, परिणामतः सफाई कर्मचारियों की अधिक भर्ती की गयी थी।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

6.2.4 जल आपूर्ति सेवाओं के लिए मानव संसाधन की उपलब्धता

जल आपूर्ति सेवाओं के समुचित संचालन और रखरखाव के लिए पर्याप्त मानव संसाधन की उपलब्धता आवश्यक है। तथापि, नमूना जाँच किए गए 50 शहरी स्थानीय निकायों में से, 38 शहरी स्थानीय निकायों (स्वयं सेवा प्रदान करने वाले) में कुल मिलाकर 34 प्रतिशत पद रिक्त थे, जैसा कि परिशिष्ट-XVII में वर्णित है और संक्षेप में निम्न तालिका 6.6 में दिया गया है:

तालिका 6.6: जलापूर्ति सेवाओं के लिए नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकायों में मानव संसाधन की स्थिति

पद का नाम	नगर निगम		नगर पालिका परिषद		नगर पंचायत	
	स्वीकृति	तैनात	स्वीकृति	तैनात	स्वीकृति	तैनात
जलकल अभियंता	25	12	6	3	0	0
अवर अभियंता (जलकल)	38	17	10	5	0	0
पम्प अटेंडेंट	49	40	85	38	10	10
पम्प क्लीनर	30	27	7	5	0	0
पम्प आपरेटर	638	399	74	75	8	19
फिटर जलकल	58	22	14	4	1	5
पम्प मेकेनिक	1	0	0	0	0	0
जलकल बेलदार	47	46	14	11	0	0
जलकल सुपरवाइजर	0	0	1	1	0	0
योग	886	563	211	142	19	34

(स्रोत: नमूना जाँच की गई शहरी स्थानीय निकाय)

इस प्रकार, मानव संसाधन में कमी (नगर पंचायत को छोड़कर) जल आपूर्ति सेवाओं की अपर्याप्तता के लिए कुछ हद तक जिम्मेदार थी जैसा कि प्रस्तर संख्या 5.4 में चर्चा की गई है।

नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि इस संबंध में आगे की कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

6.3 मानव संसाधन का आकलन

शहरी स्थानीय निकाय द्वारा मानव शक्ति का आकलन इस उद्देश्य से अवधारित होना चाहिए कि अधिकांश कार्य जो सेवा उन्मुख हैं, उन्हें उचित समय अवधि के भीतर पूरा किया जा सके। इस सम्बन्ध में आच्छादित भौगोलिक क्षेत्र की सीमा, आबादी की सीमा और प्रकार, मौजूदा संपत्तियों की संख्या आदि जैसे विभिन्न मानदंडों पर विचार करते हुए शहरी स्थानीय निकाय द्वारा स्वयं सबसे अच्छा मूल्यांकन किया जा सकता है। यदि कार्यवार कर्मचारियों का आकलन किया जाता है तो प्रत्येक कार्य के लिए भूमिका और जिम्मेदारियों, कौशल की आवश्यकता और योग्यता आदि के निर्धारण में अधिक पारदर्शिता आयेगी। यह दो व्यक्तियों/पदों के बीच कार्यों के किसी भी तरह के ओवरलैप को भी रोकेगा।

उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम की धारा 106 और उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 71 के प्रावधानों के अनुसार, परिषद को अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिए मानव संसाधन की आवश्यकता का आकलन करने के लिए अधिकृत किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2015–20 की अवधि में नमूना जाँच किए गए 50 शहरी स्थानीय निकायों में से केवल पाँच नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकायों में मानव संसाधन की आवश्यकता का आकलन परिषदों द्वारा किया गया था और बाद में अकेन्द्रीकृत सेवा के अंतर्गत उनकी जरूरतों के अनुसार आवश्यक

⁷ नगर पालिका परिषद: बछरायूँ (अमरोहा), ललितपुर, सिरसागंज एवं दूंडला (फिरोजाबाद) और नगर पंचायत पाकबड़ा (मुरादाबाद)।

पदों की स्वीकृति के लिए राज्य सरकार से अनुरोध किया गया था। हालाँकि, परिषदों के प्रस्तावों (नवंबर 2021 तक) पर राज्य सरकार द्वारा कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी।

यद्यपि, शहरी स्थानीय निकाय की तीनों सेवाओं में पदों को स्वीकृत करने की शक्तियाँ राज्य सरकार के पास निहित हैं, तथापि, पदों की स्वीकृति का कोई आधार सरकार के पास उपलब्ध नहीं था। इस संबंध में निदेशालय द्वारा प्रस्ताव प्रस्तुत (जून 2016) किये जाने के बावजूद राज्य सरकार ने पदों के सृजन के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किया। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों में न्यूनतम पद के सृजन के मानदंडों के संबंध में प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए एक उच्चाधिकार समिति का भी गठन किया था (मार्च 2018)। तथापि, समिति की सिफारिशों पर राज्य सरकार द्वारा कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी। किसी मानदंड के अभाव में, शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत पद उनके दायित्वों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थे।

इस प्रकार, बिना किसी मानदंड के, शहरी स्थानीय निकायों से वास्तविक आवश्यकता की मांग किए बिना पदों की स्वीकृति ने शहरी स्थानीय निकायों के कर्तव्यों के निर्वहन को प्रभावित किया।

उत्तर में, नगर विकास विभाग ने बताया (नवंबर 2022) कि उच्चाधिकार प्राप्त समिति की संस्तुतियाँ विचाराधीन हैं। तथापि, उपरोक्त समिति की संस्तुतियों पर कार्यान्वयन में देरी के कारणों के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

6.4 कर्मचारियों पर अधिकार

जैसा कि पहले चर्चा की गई है, केन्द्रीकृत सेवा के अधिकारियों के संबंध में अधिकारियों को नियुक्त करने और पदोन्नत करने, अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू करने, दंड लगाने आदि की शक्तियाँ शहरी स्थानीय निकायों को नहीं दी गई हैं। इसके अतिरिक्त, अकेन्द्रीकृत सेवा और स्वच्छता सेवा के कर्मचारियों की भर्ती के संबंध में अध्यक्ष और अधिशासी अधिकारी की शक्तियाँ भी राज्य सरकार द्वारा प्रतिबंधित थीं।

अनुशंसा 7 :

राज्य सरकार आवश्यक कर्मचारियों के मूल्यांकन और भर्ती जैसे मामलों में शहरी स्थानीय निकायों को मानव संसाधनों पर पर्याप्त अधिकार देने पर विचार कर सकती है। शहरी स्थानीय निकायों की कार्यकुशलता बढ़ाने एवं नागरिकों को बेहतर सेवाओं के लिए स्वीकृत संख्या के सापेक्ष रिक्त पदों को भरा जाना चाहिए।

6.5 निष्कर्ष

राज्य सरकार ने शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त मानव संसाधन हस्तांतरित नहीं किया। शहरी स्थानीय निकाय के पास केन्द्रीकृत सेवाओं के कर्मचारियों पर कोई अधिकार नहीं था। शहरी स्थानीय निकाय में अकेन्द्रीकृत सेवाओं के कर्मचारियों से संबंधित मामलों के प्रबंधन में भी स्वायत्तता का अभाव है। स्वच्छता सेवाओं के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती के संबंध में शहरी स्थानीय निकाय की शक्तियों को भी राज्य सरकार द्वारा प्रतिबंधित किया गया था। शहरी स्थानीय निकाय में अपने कार्यों को प्रभावी ढंग से करने के लिए पर्याप्त और तकनीकी मानव संसाधन की भी कमी थी।