स्थानीय निकायों का सांगठनिक एवं प्रशासनिक ढ़ांचा – एक अध्ययन

*डॉ. पूनम सिंह

सारांश

शोध पत्र शीर्षक ''स्थानीय निकायों का सांगठनिक एवं प्रशासनिक ढ़ांचा एक अध्ययन'' के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश की नगरीय इकाइयों अर्थात् नगर निगम एवं नगर पालिका परिषद का अध्ययन किया गया है।

74 वें संशोधन के अनुपालन में उत्तर प्रदेश विधान मण्डल ने उत्तर प्रदेश नगर स्वायत्तशासन विधि (संशोधन) अधिनियम, 1994 पारित किया,

संशोधन के परिणामस्वरूप प्रदेश में अब अग्रलिखित 4 क्षेत्र हैं महानगर क्षेत्र (10 लाख से अधिक), वृहत्तर नगरीय क्षेत्र (नगर निगम 5 लाख से अधिक परन्तु 10 लाख से कम), लघुत्तर नगरीय क्षेत्र (नगरपालिका परिषद–1 लाख से अधिक परन्तु 5 लाख से कम) तथा संक्रमणशील क्षेत्र (नगर पंचायत– 30 हजार से अधिक परन्तु 1 लाख से कम)।

उ.प्र. में समस्त नगर स्थानीय निकायों का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित किया गया है तथा यह व्यवस्था की गयी है कि इस 5 वर्ष का कार्यकाल समाप्त होने से पूर्व ही नये निर्वाचन सम्पन्न हो जायेंगे, प्रदेश में किसी भी नगर स्थानीय निकाय को राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया जा सकता है। नगरीय स्थानीय निकायों की शासकीय परिषदों में तीन प्रकार के सदस्य होंगे। 1. निर्वाचित 2. मनोनीत 3. पदेन

प्रस्तावना –

सांगठनिक एवं प्रशासनिक ढ़ांचे से हमारा आशय किसी संस्था की समग्र व्यवस्था का रूप निर्धारित करने से है। दूसरे शब्दों में, किसी संस्था की सम्पूर्ण संगठनात्मक व्यवस्था व कार्यरत् कर्मचारियों के सम्बन्धों को प्रदर्शित करने वाला ढ़ांचा ही सांगठनिक एवं प्रशासनिक ढ़ांचा कहलाता है। जिस प्रकार किसी संस्था की नीतियों व लक्ष्मण रेखायें होती है जिनकी परिधि के भीतर कार्यविधियों का विकास किया जाता है उसी प्रकार संगठन संरचना संस्था के प्रशासनिक सम्बन्ध स्थापित व निश्चित किये जाते है।

शोध तकनीक–

प्रस्तुत शोध पत्र उत्तर प्रदेश में स्थानीय निकायों के संगठनात्मक एवं प्रशासनिक ढ़ांचे का अध्ययन है शोध पत्र में प्रयुक्त तमाम सामग्रियां एवं जानकारियां नगर निगमों, नगरपालिकाओं, एवं स्थानीय निकाय निदेशालय उ.प्र. के अधिकारियों एवं कर्मचारियों से व्यक्तिगत साक्षात्कार एवं अभिलेखों से संकलित की गयी है।

जो प्राथमिक स्त्रोत रहे है। द्वितीयक स्त्रोतों में उत्तर प्रदेश शासन का नगर विकास विभाग का कार्य विवरण, प्रकाशित तथा अप्रकाशित पत्र–पत्रिकाओं, विज्ञप्तियों, पुस्तकों एवं अन्य स्त्रोतों से प्राप्त सूचनाओं को सम्मिलित किया गया है।

अध्ययन – संघीय शासन व्यवस्था में स्थानीय निकाय सबसे निचले स्तर की सरकार (स्थानीय सरकार) है, जो कि लोगों को अनेकों जन सुविधायें उपलब्ध कराती है एवं अनेकों जन कल्याणकारी कार्यों में संलग्न रहती है।

– यद्यपि स्थानीय निकायों को लगभग पूर्ण स्वायत्ता प्राप्त है लेकिन ये सीधे सम्बन्धित राज्य सरकारों के नियंत्रण में होते हैं।

– स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा मिल चुका है (74वां संविधान संशोधन हो जाने के उपरान्त्)

भारत सरकार द्वारा गठित रूरल, अर्बन रिलेशनशिप कमेटी की संस्तुतियों के आधार पर उ.प्र. शासन द्वारा सर्वप्रथम वर्ष 1971 में स्थानीय निकाय निदेशालय के गठन की परिकल्पना की गई जो व्यवहारिक रूप से वर्ष 1973 में गठित किया गया।

निदेशालय के गठन का मूल उद्देश्य यह था कि शासन द्वारा प्रदेश की नगरीय निकायों से सीधे पत्र व्यवहार करने में आ रही कठिनाईयों को दृष्टिगत निदेशालय की स्थापना से एक माध्यम प्राप्त हो जायेगा।

निदेशक, स्थानीय निकाय, उ.प्र. लखनऊ का कार्यालय विभागाध्यक्ष के समस्त अधिकार/कर्तव्य निदेशक, स्थानीय निकाय में निहित है। निदेशालय के कार्यों के सम्पादन के लिए निदेशालय को अनुभागों में बांटा गया है। जिनके अन्तर्गत प्रशासनिक अधिकारी व अनुभाग प्रभारी के देख–रेख में कार्य सम्पादित किये जाते है। निदेशालय के अधीन 11 नगर निगमों, 195 नगरपालिका परिषदों, 417 नगर पंचायतों एवं 7 जल संस्थानों से संबंधित पालिका केन्द्रीयित सेवा के कार्मिकों (अधिकारियों/कर्मचारियों) से सम्बन्धित अधिष्ठान, बीमा, पेंशन तथा वेतन से सम्बन्धित बजट/राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत प्राप्त होने वाली धनराशि के आवंटन एवं उपयोग आदि के कार्यों के साथ–साथ अकेन्द्रीयित सेवा के कर्मियों के बीमा के अग्रसारण के कार्य भी सम्पादित किये जाते हैं।

स्थानीय निकाय निदेशालय में कार्यरत् कर्मचारी उ.प्र. सरकार के कर्मचारी हैं जिनकी नियुक्ति का प्राधिकार निदेशक, स्थानीय निकाय में विभागाध्यक्ष होने के कारण निहित हैं। इन कर्मचारियों के सेवा संबंधी समस्त प्रकरणों पर समय–समय पर उ.प्र. सरकार द्वारा निर्गत होने वाले शासनादेशों/नियमों/नियमावलियों के अधीन कार्यवाही की जाती है। इसके अतिरिक्त स्थानीय निकाय निदेशालय के मिनिस्ट्रीयल संवर्ग की सेवा नियमावली 1992 भी प्रकाशित हो चुकी है, जिसके अनुसार विभागाध्यक्ष के अधीन कार्यरत् निदेशालय के सरकारी कर्मचारियों के सेवा सम्बन्धी प्रकरणों पर कार्यवाही की जाती है।

प्रशासनिक कार्य :–

(क) अधिष्ठान संबंधी कार्य (पालिका केन्द्रीयित सेवा के कर्मचारियों/अधिकारियों के समस्त सेवा प्रकरणों के निस्तारण संबंधी कार्य)

(ख) विभागीय अनुशासनिक जांच/शिकायत जांच

(ग) अकेन्द्रीयित सेवा के पद सृजन संबंधी मामलों का परीक्षण कर शासन को सन्दर्भित किया जाना।

(घ) अकेन्द्रीयित सेवकों के सम्बन्ध में अतिवय में की गयी नियुक्ति के प्रकरणों में अधिकतम आयु सीमा से छूट प्रदान किया जना।

(ड.) उ.प्र. नगर पालिका 1916 की धारा–92 के अन्तर्गत विशेष परिस्थितियों में निकायों का बजट पारित किया जाना।

2. वित्तीय कार्यः–

(क) राज्य वित्त आयोग की धनराशि को वित्त विभाग/शासन स्तर पर सम्पर्क स्थापित कर संक्रमित कराना तथा उसकी उपयोगिता का अनुश्रवण।

(ख) निकायों का बजट परीक्षण कर उनके आय व्यय के वास्तविक आंकड़ों का संकलन।

(ग) निकायों के देयों की वसूली की समीक्षा।

(घ) विकास कार्यो का अनुश्रवण

(ड़) स्थानीय निकाय कर्मचारियों को पेंशन

(च) स्थानीय निकाय कर्मचारियों की बीमा योजना

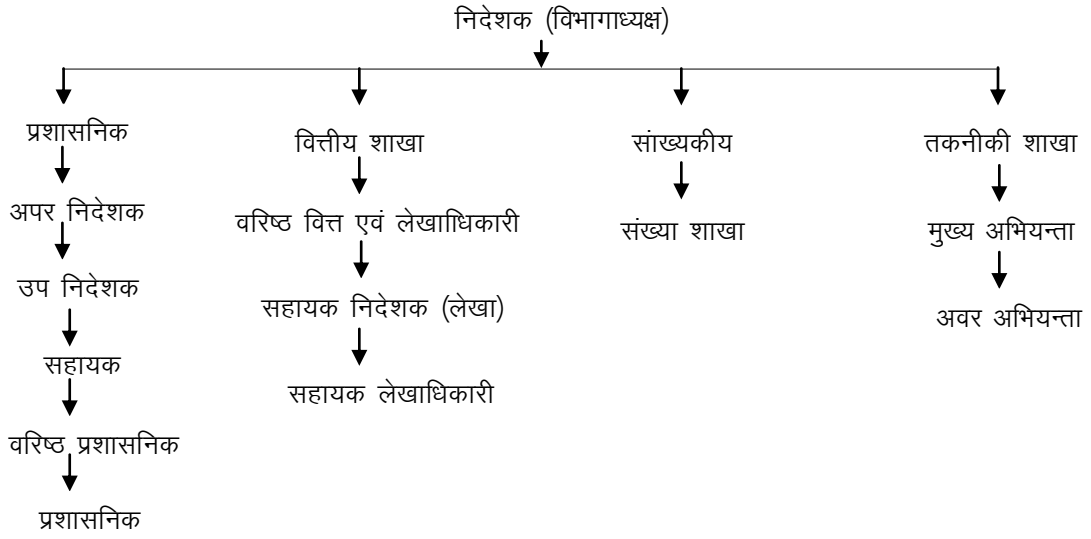
स्थानीय निकाय निदेशालय, उ.प्र. के अधिकारियों का संगठनात्मक ढ़ांचा :–

स्थानीय निकाय निदेशालय, के अधिकारियों के ढ़ांचे को चित्र के द्वारा स्पष्ट से समझा जा सकता है। स्थानीय निकाय निदेशालय के अधिकारियों में सर्वोच्च पद निदेशक का है जो कि आई.ए.एस./सीनियर पी.सी.एस. होता है। निदेशालय 4 शाखाओं में विभक्त है जिनका विभागाध्यक्ष निदेशक होता है। आवश्यकतानुसार विभागों के कार्यों हेतु अधिकारियों को नियुक्त किया गया है।

स्थानीय निकायों के अधिकारी :–

स्थानीय निकायों के अधिकारियों को चित्र के द्वारा प्रदर्शित किया गया है। जैसा कि चित्र के द्वारा स्पष्ट है कि नगर आयुक्त निगम का प्रमुख कार्यकारी अधिकारी होता है। निगम के अन्तर्गत समस्त प्रशासनिक कार्य आयुक्त के नियंत्रण में होते हैं तथा आवश्यक मार्गदर्शन और नियंत्रण करता है। इसके कार्य अनेक प्रकार के होते हैं यह अधिनियम में उल्लिखित समस्त कर्तव्यों का पालन करता है। आयुक्त परिषद की बैठकों में भाग लेता है। वह सभी नगर–विवरणों का अभिरक्षक है।

स्थानीय निकाय निदेशालय, उ.प्र. के अधिकारियों का संगठनात्मक ढ़ांचा



स्त्रोतः– स्थानीय निकाय निदेशालय उ.प्र., लखनऊ

वह बजट तैयार कर निगम के समक्ष रखता है तथा प्रशासनिक तन्त्र का प्रमुख होने के नाते सभी सरकारी कार्यों को विभिन्न विभागों के बीच बांटता है।

अधिशाषी अधिकारी नगरपालिका के कार्यकारी विभाग का प्रमुख होता है। वह अनेक कार्य सम्पन्न करता है। यह समितियों तथा परिषद के सचिव के रूप में कार्य करता है। अधिशाषी अधिकारी विभिन्न प्रशासनिक विभागों को संगठित करता है तथा उनमें कार्यों का बटवारा करता है। नगरपालिका कार्यालय का प्रभारी होने के नाते समस्त रिकार्ड इसी की निगरानी में रखे जाते है।

इसके अतिरिक्त नगरपालिका की अभियन्त्रण सेवा में सहायक अभियन्ता का पद सर्वोच्च होता है जन स्वास्थ्य सेवा में नगर स्वास्थ्य अधिकारी उच्च पद पर होता है।

नगरपालिका के सन्दर्भ में, सहायक कर अधीक्षक, लेखाकार, खाद्य एवं सफाई निरीक्षक, सहायक कर अधीक्षक, राजस्व निरीक्षक के पद होते हैं।

स्थानीय निकायों की संरचना :–

1. नगर निगम की संरचना

उ.प्र. नगर निगम अधिनियम, 1959 के अनुसार नगर निगम की संरचना निम्नलिखित हैः–

(क) नगर प्रमुख (Mayer)

(ख) उप नगर प्रमुख

(ग) सभासद (councillors) जिनकी संख्या 60 से कम और 110 से अधिक नही होनी चाहिए सभासदों का निर्वाचन सीधे जनता द्वारा वार्डों से होता है।

(घ) नामित सदस्य (Nominated Members) जिनकी संख्या 5 से कम और 10 से अधिक नहीं होगी जिन्हें राज्य सरकार द्वारा उन व्यक्तियों में से जिन्हें नगरपालिका प्रशासन का विशिष्ट ज्ञान या अनुभव हो, नामित किया जायेगा।

(ड़) पदेन सदस्य जिसमें लोक सभा या राज्य विधान सभा के वे सदस्य है जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते है जिनमें नगर पूर्णतः या भागतः समाहित है।

(च) पदेन सदस्य जिसमें राज्य सभा और राज्य विधान सभा परिषद् के वे सदस्य हैं जो उस नगर में निर्वाचक के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं।

(छ) अध्यक्ष, उन समितियों के जो इस अधिनियम के किसी प्रावधान के अन्तर्गत बनाई गई हो।

2. नगर पालिका परिषद की संरचनाः–

उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम 1916 के अनुसार नगर पालिका परिषद की संरचना निम्नलिखित हैः–

(क) एक अध्यक्ष (Chairman)

(ख) उपाध्यक्ष (Vice-Chairman)

(ग) निर्वाचित सदस्य, जिनकी संख्या किसी नगरपालिका परिषद की दशा में 25 से कम और 55 से अधिक नही होगी।

(घ) पदेन सदस्य जिनमें लोक सभा और राज्य विधान सभा के ऐसे समस्त सदस्य सम्मिलित हैं, जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जिसमें पूर्णतः या भागतः नगरपालिका क्षेत्र समाहित है,

(ड़) पदेन सदस्य, जिनमें राज्य सभा और राज्य विधान परिषद के ऐसे समस्त सदस्य सम्मिलित है जो नगरपालिका क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं,

(च) नामित सदस्य जो राज्य सरकार द्वारा, सरकारी गजट में अधिसूचना द्वारा नगर पालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले व्यक्तियों में से नामित किये जायेंगे और जिनकी संख्या, नगरपालिका परिषद की दशा में, 3 से कम और 5 से अधिक नहीं होगी।

लेकिन प्रतिबन्ध यह है कि क्रम (च) में निर्दिष्ट व्यक्तियों को नगरपालिका की बैठकों में मत देने का अधिकार नहीं होगा।

निष्कर्ष एवं सुझाव–

स्थानीय निकायों की कार्यकुशलता तथा उनके द्वारा प्रदत्त सेवा–स्तर संगठनात्मक प्रक्रिया, वित्तीय क्षमता, कर प्रशासन, कार्मिकों की प्रशासनिक और तकनीकी क्षमता पर नहीं अपितु नागरिकों की समझ और सहयोग पर निर्भर होता है। यहां हम नगर समितियों के पदाधिकारियों और पार्षदों के गुणों के प्रति चिन्तित हैं। यह दुःख की बात है कि स्वतंत्रता के बाद नगर की राजनीति के प्रति अब सक्षम नेतृत्व न ही आकर्षित होता है बल्कि कुछ उदासीन रहता है। यह सत्य है कि नगर सरकार की सफलता के लिए जनता की अधिक भागीदारी आवश्यक है।

उचित नेतृत्व के उद्‌गमन के लिए सुक्षाव यह है कि पर्याप्त वेतन, यात्रा–भत्ता और अन्य सुविधायें दी जायें जिससे लोग नगर सरकार की ओर आकर्षित हों।

नगर सरकार का विकेन्द्रीकरण करके जनता के और निकट पहुंचना चाहिए। मुम्बई, कलकत्ता, दिल्ली, हैदराबाद ने स्थानीय सरकार की स्थापना करके अपने शहरी प्रशासन को निम्न स्तर तक विकेन्द्रीकृत किया है। ऐसा उन्होंने

शहर को अनेक मण्डलों या क्षेत्रों में विभाजित करके वहां कार्यालयों की स्थापना करके किया है। ये कार्यालय नागरिकों की दिन–प्रतिदिन की आवश्यकताओं की पूर्ति करने का प्रयास करते हैं।

नगरपालिकाएं अपने यहां सूचना–केन्द्र और सहायता ब्यूरो की स्थापना करके नागरिको की सहायता प्रदान कर सकती हैं। इस दिशा में सार्वजनिक सम्बन्ध कार्यालय स्थापित करना उचित होगा।

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

Bibliography

1. अवस्थी एवं अवस्थी : ''भारतीय प्रशासन'', लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, 2002
2. Avasthi, A., (ed.): "Municipal Administration in India", Agra, 1972
3. Barthwal, C.P. : "Public Administration in India". Ashish Publishing House, New Delhi, 1993
4. Bharadwaj, R.K.; "The Municipal Administration in India", Sterling Publishers, Delhi, 1970
5. Bhogle, S.K. : "Local Government and Administration in India: Parimal Prakashan, Aurangabad, 1977
6. Chaturvedi, T.N.& Datta, Abhijit (ed.): "Local government; the Indian institute of public administration", Delhi, 1984
7. Gupta, B.B. : "Local Government in India", Central Book Depot, Allahabad, 1968
8. Maheswari, S.R. : "Local government in India", Lakshmi Narain Agarwal, Agra, 2000
9. मिश्रा, विवेकः ''उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959'', हिन्द पब्लिशिंग हाउस, इलाहाबाद, 2004
10. राय, कमल कृष्ण : ''उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम'', एलिया ला एजेन्सी, इलाहाबाद, 2004