

अध्याय-VI

शहरी स्थानीय निकायों के मानव संसाधन

शहरी स्थानीय निकाय द्वारा विभिन्न कार्यों के कुशल और प्रभावी निर्वहन के लिए पर्याप्त और कुशल जनशक्ति एक पूर्व आवश्यकता है। यह शहरी स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण के लिए भी आवश्यक है। लोगों को उत्तरदायी, जवाबदेह, पारदर्शी और भ्रष्टाचार मुक्त सेवाएं प्रदान करने के उद्देश्य से राजस्थान सरकार ने राजस्थान लोक सेवा गारंटी अधिनियम, 2011 (आरजीडीपीएस) प्रवर्तित किया (नवंबर 2011)। राजस्थान सरकार ने अधिनियम के अन्तर्गत आरजीडीपीएस नियम, 2011 बनाया और 11 सेवाएं¹ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जानी आवश्यक थी, लेकिन पर्याप्त और प्रशिक्षित कर्मचारियों के अभाव में, आम लोगों को निर्धारित समय में इन 11 सेवाओं को प्रदान करना बहुत कठिन है। निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान किये जाने वाले जनशक्ति, भर्ती और प्रशिक्षण कार्यक्रमों की स्थिति का विस्तृत विवरण अनुवर्ती अनुच्छेदों में दिया गया है।

6.1 जनशक्ति पर सीमित शक्तियाँ

जनशक्ति की उपलब्धता, कार्यान्वित की जा रही योजनाओं की संख्या और शहरी स्थानीय निकायों की श्रेणी के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किये जाने वाले कार्यों का व्यापक ढांचा तालिका 6.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 6.1: कार्यों का व्यापक ढांचा

क्रमांक	विग/सेक्शन	कार्य
1.	प्रशासन	सामान्य प्रशासन, जिनमें परिषद एवं समितियों की बैठकें शामिल हैं
2.	राजस्व	विभिन्न करों का संग्रह एवं निर्धारण, किराया, विज्ञापनों और अन्य संपत्ति संबंधित गतिविधियाँ
3.	लेखा	लेखों का रस्वरसाव और तैयार करना, बजट तैयार करना आदि
4.	सार्वजनिक स्वास्थ्य	स्वच्छता, सड़क की सफाई, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और अन्य जन स्वास्थ्य से सम्बंधित गतिविधियाँ
5.	अभियांत्रिकी	सड़कों का निर्माण/रस्वरसाव, नालियाँ, इमारतें, उद्यान, खेल मैदान, जलापूर्ति और स्ट्रीट लाइटिंग आदि
6.	भवन	भवन निर्माण की अनुमति जारी करना, भू-उपयोग परिवर्तन, कृषि भूमि का रूपांतरण, भूमि की पट्टी की बिक्री आदि
7.	विकास	केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं का कार्यान्वयन
8.	जन्म और मृत्यु प्रमाण पत्र	जन्म और मृत्यु के आँकड़ों का संकलन और प्रमाण पत्र जारी करना

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय की प्रशासनिक रिपोर्ट और शहरी स्थानीय निकाय की वेबसाइट

- 1 (i) भवन के रूपरेखा की स्वीकृति (ii) विवाह प्रमाण पत्र जारी करना, (iii) नाम हस्तांतरण प्रमाण पत्र जारी करना, (iv) जन स्वास्थ्य से संबंधित कार्य, (v) सामुदायिक केंद्र की बुकिंग, (vi) सुरक्षा जमा राशि की वापसी, (vii) अग्निशमन के लिए अनापत्ति प्रमाण-पत्र, (viii) जन्म/मृत्यु प्रमाण पत्र, (ix) स्वाद्य अनुज्ञापत्र के अलावा अन्य अनुज्ञापत्र जारी करना, (x) दस्तावेजों/भवन मानचित्रों की प्रति प्राप्त करना, और (xi) पट्टा छूट प्रमाण पत्र जारी करना।

जनशक्ति का मूल्यांकन शहरी स्थानीय निकाय द्वारा किए गए कार्यों पर आधारित होना चाहिए, इस दृष्टि से कि सेवा उन्मुख अधिकांश कार्यों को उचित समय अवधि के भीतर पूरा किया जाना है। यह आंकलन स्वयं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न मानदंडों जैसे कि आवृत्त किए जाने वाले भौगोलिक क्षेत्र की सीमा, जनसंख्या की सीमा और प्रकार, मौजूदा संपत्तियों की संख्या आदि पर विचार करते हुए बेहतर किया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि शहरी स्थानीय निकाय के पास न तो कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन करने एवं न ही आवश्यक कर्मचारियों की भर्ती की शक्ति निहित थी। ये शक्तियां राज्य सरकार में निहित हैं और शहरी स्थानीय निकायों से वास्तविक आवश्यकता की मांग किए बिना, राज्य सरकार ने केवल जनसंख्या के आधार पर कर्मचारियों की आवश्यकता का आंकलन किया, जैसा कि **अनुच्छेद 6.1.1** में चर्चा की गई है।

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 336 के अनुसार, निगम/नगर पालिका परिषद का कोई भी अधिकारी या सेवक जो अधीनस्थ सेवाओं, मंत्रिस्तरीय सेवा या चतुर्थ श्रेणी सेवा का सदस्य है, को एक नगरपालिका की सेवा से दूसरी नगरपालिका या किसी अन्य पैरास्टेटल एजेंसियों जैसे कि जयपुर विकास प्राधिकरण, यूआईटी, आवासन मंडल आदि की सेवा में स्थानांतरित किया जा सकता है। इसके अलावा, धारा 330(4) के अनुसार, नगरपालिका के लिए राज्य सरकार के किसी भी विभाग से किसी भी अधिकारी या कर्मचारी को राज्य सरकार से पूर्वानुमोदन प्राप्त किये बिना प्रतिनियुक्ति पर लेना वैध नहीं होगा। निदेशक स्थानीय निकाय ने बताया (जनवरी 2021) कि कोई कर्मचारी प्रतिनियुक्ति पर नहीं है, जबकि नगर निगम, जयपुर के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के 97 अधिकारी/कर्मचारी प्रतिनियुक्ति के आधार पर पदस्थापित थे, जो दर्शाता है कि कोई पूर्व निगरानी नहीं की गई थी।

6.1.1 शहरी स्थानीय निकायों में अपर्याप्त कर्मचारी

राजस्थान नगरपालिका सेवा (प्रशासनिक एवं तकनीकी) नियमावली के नियम 6(क) के अनुसार, राज्य सरकार उन पदों को सीधी भर्ती के माध्यम से भरेगी, जिसके लिए एक राज्य स्तरीय आयोग का गठन किया जाना था। इसी प्रकार राजस्थान नगरपालिका (अधीनस्थ एवं लिपिकीय सेवाएं) नियम 1963 के नियम 8(क) के अनुसार रिक्तियों को भरने के लिए एक आयोग का भी गठन किया जाएगा। 04/2015 से 03/2020 की अवधि के दौरान, आयोग ने 1747 अधिकारियों/कर्मचारियों की भर्ती की थी, इसके बावजूद कई पद खाली पड़े थे।

सौंपे गए कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए पर्याप्त और अच्छी तरह से सुसज्जित कर्मचारी एक प्राथमिक शर्त है। राज्य स्तर पर मार्च 2020 के अंत में, स्वीकृत एवं कार्यरत अधिकारियों के पदों की स्थिति **तालिका 6.2** में दी गई है।

तालिका 6.2: रिक्त पद की स्थिति दर्शाने वाला विवरण

पद	स्वीकृत पद	कार्यरत पद	रिक्त (प्रतिशत)
अधिकारी ²	596	233	363 (60.91)
तकनीकी अधिकारी	1112	743	369 (33.18)

स्रोत: वर्ष 2019-20 की निदेशक स्थानीय निकाय की प्रशासनिक रिपोर्ट

² अधिकारियों में कार्यकारी अधिकारी, राजस्व अधिकारी, स्वच्छता/राजस्व निरीक्षक आदि के पद शामिल हैं।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि कार्यकारी अधिकारियों, राजस्व अधिकारियों, राजस्व/स्वच्छता निरीक्षकों के लगभग 61 प्रतिशत पद रिक्त पड़े हुए थे, जो राजस्व/कर संग्रह और स्वच्छता आदि जैसे महत्वपूर्ण कार्यों को अत्यधिक प्रभावित कर रहे थे। तकनीकी अधिकारियों के पद, जैसे कार्यकारी अभियंता/सहायक अभियंता आदि भी रिक्त पड़े थे, जिससे विभिन्न केंद्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं की वांछित प्रगति में बाधा उत्पन्न हुई। मंत्रालयिक कर्मचारियों के सम्बंध में कुल स्वीकृत संख्या 45,831 के विरुद्ध 14,276 पद रिक्त पड़े थे जिसका अर्थ है कि 31 प्रतिशत पद रिक्त पड़े थे, जिससे शहरी स्थानीय निकायों की कार्यकुशलता प्रभावित हुई।

नमूना जांच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की स्थिति की संवीक्षा से पता चला कि स्वीकृत पदों के 15.38 प्रतिशत से 73.98 प्रतिशत पद रिक्त पड़े थे। इन रिक्तियों ने स्वच्छता, राजस्व संग्रह और अन्य कार्यों को बुरी तरह प्रभावित किया था और हस्तांतरित सेवाओं को एक कुशल और प्रभावी तरीके से वितरित नहीं किया जा सका।

इसके अलावा, यह भी पाया गया कि नमूना जांच किए गए इन शहरी स्थानीय निकायों की स्वीकृत कार्मिक संख्या के लिए कोई समान मानदंड नहीं थे। शहरी स्थानीय निकाय में कर्मचारियों की स्थिति तालिका 6.3 में दी गई है।

तालिका 6.3: शहरी स्थानीय निकायों में स्वीकृत और कार्यरत पद

क्रमांक	इकाई का नाम	2011 की जनगणना के अनुसार जनसंख्या	2020 के लिए अनुमानित जनसंख्या	स्वीकृत पद	कार्यरत पद (प्रतिशत)	स्वीकृत पद प्रति 1000 जनसंख्या (जनगणना 2011)	कार्यरत क्षमता (प्रति 1000 जनसंख्या) (वर्ष 2020 की अनुमानित जनगणना)
1	नगर निगम जयपुर	3471847	3909000	9761	6048 (62.69)	2.81	1.55
2	नगरपालिका फुलेरा	23284	25049	87	62 (71.26)	3.74	2.48
3	नगरपालिका जोबनेर	11354	12215	129	77 (59.69)	11.36	6.30
4	नगरपालिका चाकसू	33432	35969	182	104 (57.14)	5.44	2.89
5	नगरपालिका निवाई	37751	40613	234	155 (66.23)	6.20	3.82
6	नगरपालिका शाहपुरा	33895	36465	73	54 (73.98)	2.15	1.48
7	नगरपालिका थानागाजी	21742	23391	39	06 (15.38)	2018 में गठित	0.26
8	नगरपालिका लालसोट	34363	36968	119	83 (69.74)	3.46	2.25
9	नगरपालिका नवलगढ़	63948	72389	179	108 (60.33)	2.80	1.49
10	नगर परिषद किशनगढ़	154886	206401	534	332 (62.17)	3.44	1.60
11	नगरपालिका चौमू	64413	81817	193	139 (72.02)	2.99	1.69
12	नगर परिषद सीकर	237532	303447	739	508 (68.74)	3.11	1.67
13	नगरपालिका बगरू	31229	44142	77	42 (54.54)	2.46	0.95
14	नगर निगम अजमेर	542321	599590	2662	1787 (67.12)	4.90	2.98

स्रोत: सम्बंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की गई सूचना

चौथे राज्य वित्त आयोग ने चिन्हित किया था कि दैनिक विकास कार्य रिक्तियों से प्रभावित थे और सभी रिक्त पदों को भरने की सिफारिश की थी। यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नियमित अंतराल पर निदेशक स्थानीय निकाय को जनशक्ति की स्थिति से अवगत कराया गया था किन्तु रिक्तियों को भरने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई थी।

सिफारिश 10: शहरी स्थानीय निकायों के पास कुशल कर्मचारियों के मूल्यांकन, आवश्यकता और भर्ती के संबंध में जनशक्ति संसाधनों पर पर्याप्त शक्तियां होनी चाहिए, ताकि वे प्रभावी रूप से हस्तांतरित कार्यों का निर्वहन एवं राजस्व संग्रहण कर सकें। शहरी स्थानीय निकायों हेतु स्वीकृत जनशक्ति राज्य सरकार के परामर्श से कार्यों (कर संग्रह भार/लेखांकन/नियामक भूमिका आदि) के अनुरूप होनी चाहिए। प्रशासनिक लागत उन शहरी स्थानीय निकायों को प्रदान की जानी चाहिए, जहां वे कार्यान्वयन एजेंसियां हैं।

6.1.2 नगर आयुक्त/मुख्य अधिकारी की कार्यप्रणाली

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम की धारा 49 के अनुसार, नगर पालिका के सभी अभिलेखों की सुरक्षा और रखरखाव के लिए आयुक्त या मुख्य नगरपालिका अधिकारी उत्तरदायी थे। इसके अलावा, धारा 332 में प्रावधान है कि राज्य सरकार नगर निगम के लिए मुख्य कार्यकारी अधिकारी, नगर परिषद के लिए एक आयुक्त और नगर पालिका के लिए कार्यकारी अधिकारियों की नियुक्ति करेगी। यह पाया गया कि कार्यकारी अधिकारियों (ग्रेड II से IV) के 111 पद खाली पड़े थे और निचले स्तर के कर्मचारी कार्यभार संभाल रहे थे, जिससे नगरपालिका प्रशासन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। चूंकि नगर निगम के अधिकारी/कर्मचारी शहरी स्थानीय निकायों में विकास योजनाओं के क्रियान्वयन, मास्टर प्लान/क्षेत्रीय विकास योजना के अनुसार योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित करने, कृषि भूमि परिवर्तन, भवन मानचित्रों की स्वीकृति और राजस्व बढ़ाने/संग्रह के लिए उपयुक्त कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी हैं, इसलिए सक्षम कर्मचारियों की अनुपस्थिति उनके कार्य पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है।

6.2 क्षमता निर्माण

कार्मिकों की क्षमताओं को सशक्त करने और उन्हें बेहतर तरीके से प्रदर्शन करने हेतु उन्नत कौशल के साथ तैयार करने के लिए, प्रशिक्षण एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। स्वायत्त शासन विभाग ने एक प्रशिक्षण संस्थान जिसका नाम शहरी विकास और शासन संस्थान है, की स्थापना के लिए दिनांक 5.11.2015 को कार्यालय आदेश जारी किया, जिसे अब प्रबंधन अध्ययन केंद्र, हरीश चंद माथुर लोक प्रशासन संस्थान में राजस्थान शहरी विकास केंद्र (आरएसवीके) के रूप में जाना जाता है। राजस्थान शहरी आधारभूत संरचना विकास परियोजना (तीसरे चरण) के अन्तर्गत राजस्थान शहरी सुधार विकास परियोजना (आरयूआईडीपी) ने शहरी स्थानीय निकायों के कार्मिकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम शुरू करने के लिए प्रबंधन अध्ययन केंद्र को ₹ 3.55 करोड़ की राशि आवंटित की। वार्षिक प्रशिक्षण कैलेंडर आरएसवीके द्वारा तैयार किया जाता है और प्रबंधन अध्ययन केंद्र, हरीश चंद माथुर

लोक प्रशासन संस्थान द्वारा अनुमोदित किया जाता है। प्रशिक्षुओं का नामांकन निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा किया जा रहा था। 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान निम्नलिखित प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये गये:

तालिका 6.4: वर्षवार प्रशिक्षण कार्यक्रम की स्थिति दर्शाने वाला विवरण

वर्ष	कुल प्रशिक्षण कार्यक्रम	नामांकित प्रतिभागी	भाग लेने वाले प्रतिभागी	भाग लेने का प्रतिशत
2015-16	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2016-17	21	1109	831	75
2017-18	23	3323	3065	92
2018-19	21	1987	1206	61
2019-20	20	1499	763	51
कुल	85 ³	7918	5865	74

स्रोत: निदेशक स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सूचना

यह पाया गया कि नामांकित प्रतिभागियों में से केवल 74 प्रतिशत ने ही इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लिया, और परिणामस्वरूप सर्वोत्तम लाभ प्राप्त नहीं किये जा सके। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों के कुल 33731 कर्मचारियों में से केवल 5865 कर्मचारियों (17 प्रतिशत) को प्रशिक्षण दिया गया था, यह 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान ₹ 3.55 करोड़ का व्यय करने के बावजूद था। इससे शहरी निवासियों को गुणवत्तापूर्ण सेवाएं समय पर उपलब्ध कराने में भी बाधा उत्पन्न हुई। इसके अलावा, इन प्रशिक्षुओं का कोई प्रदर्शन मूल्यांकन नहीं पाया गया, जिससे यह पता लगाया जा सके कि इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों ने प्रतिभागियों को अपने कार्य को बेहतर तरीके से करने में किस प्रकार मदद की। इसलिए कर्मचारियों के क्षमता निर्माण के प्रयास अपेक्षित स्तर तक नहीं थे।

6.3 निष्पादन प्रबंधन

निष्पादन प्रबंधन, प्रबंधन का एक अनिवार्य उपकरण है और सेवा वितरण में शामिल कर्मचारियों की क्षमता विकसित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। इसमें कर्तव्यों का वर्गीकरण, निष्पादन मानकों को परिभाषित करना, सही जगह पर सही कर्मियों की तैनाती और अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कर्मचारियों की क्षमता शामिल है। निदेशक स्थानीय निकाय ने सूचित किया कि ऐसी कोई विभागीय/निरंतर व्यावसायिक विकास परीक्षा आयोजित नहीं की जाती है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2021) कि विभिन्न पदों की भर्ती प्रक्रियाधीन थी, जिससे शहरी स्थानीय निकाय अधिक कुशलता से कार्य कर सकेंगे। विभाग समय-समय पर

3 विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए अभिविन्यास कार्यक्रम शामिल करना; नव नियुक्त सहायक अभियंता; राजस्व निरीक्षक; सहायक राजस्व निरीक्षक, नगर नियोजन सहायक; कनिष्ठ लेखाकार, आरयूआईडीपी परियोजनाएं, आदि।

कर्मचारियों के लिए कार्यशालाएं भी आयोजित कर रहा था और प्रशिक्षणों को बढ़ाने के प्रयास किये जा रहे थे।

सिफारिश 11- नगरपालिका सेवाओं के अधिकारियों को कार्यकारी अधिकारी के रूप में नगरपालिका में पदस्थापित किया जाना चाहिए तथा दक्षता बढ़ाने के लिए नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रम/निश्चित प्रशिक्षण अवधि द्वारा नगरपालिका कर्मचारियों की क्षमता निर्माण/प्रशिक्षण आवश्यकताओं को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।